# DAS VERORDNUNGSRECHT DER KRONE IN BAYERN,

## MIT BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DES POLIZEIVERORDNUNGSRECHTES.

---

INAUGURAL-DISSERTATION

DER JURISTISCHEN FAKULTÄT
DER FRIEDRICH-ALEXANDERS-UNIVERSITÄT ZU ERLANGEN

VORGELEGT VON

**PAUL RINCK**

AUS KAISERSLAUTERN
RECHTSPRAKTIKANT BEIM STADTMAGISTRAT ZU MÜNCHEN.

ACAD. IUGO. MAT. MBL.

APPROBIERT AM 20. NOVEMBER 1911.

BORNA-LEIPZIG
BUCHDRUCKEREI ROBERT NOSKE
1912.

214

Referent: Universitäts-Professor Dr. M. Rieker

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543506_0057

# Inhaltsverzeichnis.


Seite

§ 1. Einleitung und Ausgangspunkte . . . . . 1
§ 2. Das Verhältnis von Gesetz und Verordnung . . . . . 2
§ 3. Die königliche Verordnung nach bayerischem Staatsrecht . . . . 8
§ 4. Das System der bayerischen Verordnungsdelegation . . . . . 20
§ 5. Das Notverordnungsrecht des Königs . . . . . 26
§ 6. Das königliche Verordnungsrecht und die richterliche Gewalt . . 35
§ 7. Die Reichsgesetzgebung und das königliche Verordnungsrecht . . 44
§ 8. Die Verkündigung königlicher Verordnungen . . . . . 48

# Literaturverzeichnis.


**Anschütz,** Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrechte. Tübingen 1901.

**Anschütz,** Lücken in den Verfassungs- und Verwaltungsgesetzen. Im Verwaltungsarchiv Bd. 14.

**Arndt,** Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin 1902.

**Arndt,** Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs auf der Grundlage des preußischen und unter Berücksichtigung des fremdländischen systematisch dargestellt. Leipzig 1884.

**Binding,** Handbuch des Strafrechts.

**Bischof,** Das Notrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung. Historisch und dogmatisch dargestellt. Gießen 1860.

Blätter für administrative Praxis. Bd. 1 u. 7.

**Bluntschli** und **Brater,** Deutsches Staatswörterbuch. Stuttgart und Leipzig 1870.

**Edel,** Das Polizeistrafgesetzbuch für das Königreich Bayern v. 10. 11. 1861.

**Edel,** Das Polizeistrafgesetzbuch für das Königreich Bayern v. 26. 12. 1871. Erlangen 1872.

**Frank,** Das Strafgesetzbuch des Deutschen Reichs nebst dem Einführungsgesetze. Tübingen 1908.

**Geib,** Handbuch für die Gemeindebehörden der Pfalz. Kaiserslautern 1893.

**Haenel,** Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

**v. Holtzendorff-Kohler,** Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. Leipzig und Berlin 1904.

**Hubrich,** Das Reichsgericht über den Gesetz- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht. Berlin 1905.

**Jellinek,** Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.

**Jellinek,** Das Recht des modernen Staates. Bd. 1. Berlin 1905.

**Laband,** Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Freiburg und Leipzig 1895.

**Mayer, Otto,** Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig 1895.

**Meyer, Georg,** Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1905.

**Neuburger,** Die Notverordnung nach bayerischem Staatsverwaltungsrecht. Diss. Borna-Leipzig 1905.

**Oertmann,** Bayerisches Landesprivatrecht. Halle a. S. 1903.

**Pözl,** Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechtes. München 1851.

**Preuß,** Über den konstitutionellen Gesetzesbegriff. In Hirths Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1903.

**Proebst,** Die Verfassung des Deutschen Reichs. München 1905.

**Rehm,** Der Gesetzesbegriff und die herrschende Rechtslehre in Deutschland. Im Verwaltungsarchiv Bd. 14.

**Reger-Dames,** Handbuch der in Bayern gültigen allgemeinen Polizeigesetzgebung. Ansbach 1905.

**v. Riedel-Suttner,** Polizeistrafgesetzbuch für das Königreich Bayern. München 1907.

**Rieker,** Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. In der Zeitschrift für Literatur und Geschichte der Staatswissenschaften 1894 Bd. 2.

**Rönne,** Das Staatsrecht der preußischen Monarchie.

**Rosin,** Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Breslau 1882.

**Rotering,** Die gesetzliche Beschränkung des Polizeiverordnungsrechts. Im Recht Jahrg. 1904.

**Seydel,** Das Staatsrecht des Königreichs Bayern. Freiburg und Leipzig 1896.

**Seydel,** Staatsrechtliche und politische Abhandlungen.

**Seydel,** Kommentar zur Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs. Freiburg und Leipzig 1897.

**Sobernheim,** Das Verordnungsrecht im deutschen Staatsrecht. Diss. Borna-Leipzig 1904.

**v. Stengel,** Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts.

**Thoma,** Der Polizeibefehl in Baden. Bd. 1. Tübingen 1906.

**Thoma,** Über das landesherrliche Verordnungsrecht im Großherzogtum Baden. In der Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege 38. Jahrg.

**Zoepfl,** Grundzüge des deutschen und allgemeinen Staatsrechts. Leipzig 1863.

§ 1.

## Einleitung und Ausgangspunkte.

In den deutschen konstitutionellen Monarchien kennzeichnet das Verhältnis des Herrschers zum Staate der in zahlreichen Verfassungen wiederkehrende Grundsatz, der den Monarchen als das Haupt des Staates bezeichnet, das in sich alle Rechte der Staatsgewalt vereinigt und sie unter den von ihm gegebenen, in der Verfassungsurkunde niedergelegten Bestimmungen ausübt.

Obwohl so der Monarch nach der deutschen staatsrechtlichen Auffassung als Träger des Staatswillens in seinem ganzen Umfange stets selbst als der Gesetzgeber erscheint, ist doch seine rechtssetzende Befugnis grundsätzlich an die Mitwirkung der verfassungsmäßigen Volksvertretung gebunden.

Allerdings nicht in ihrem ganzen Umfang; das Zusammenwirken von Monarch und Parlament ist nur für jene Anordnungen der Staatsgewalt erforderlich, die man als „Gesetze“ bezeichnet. Von ihnen wohl zu unterscheiden ist das Gebiet der Verordnungen, das ist dasjenige Feld, wo für verbindliche Anordnungen gewisser Art der Wille des Landesherrn der allein maßgebende ist.

So umfaßt das gesetzgebende Recht des Monarchen das gesamte Gebiet der Rechtssetzung, wenn es auch in zwei Teile der Zuständigkeit geteilt ist, je nachdem die staatlichen Willenserklärungen die Form des Gesetzes oder der Verordnung haben.

Da nun das konstitutionelle Staatsprinzip mit logischer Notwendigkeit die Tendenz verfolgt, das selbständige Verordnungsrecht des Landesherrn nach Möglichkeit zu beseitigen und etwa

noch vorbehaltene Materien allmählich der Kompetenz der Legislative zuzuweisen, ist es von Wichtigkeit, festzustellen, ob und inwieweit ein solches selbständiges landesherrliches Verordnungsrecht besteht, und die rechtliche Basis, auf der dieses Recht begründet ist, zu untersuchen und klarzulegen.

Die Grenzscheide wird aber sehr verschieden sein, je nach der Stellung, die der Monarch verfassungsmäßig im Staatsleben einnimmt. Sie wird ein verschwindend kleines Feld begrenzen, wenn der Monarch lediglich die Vollziehung der Gesetze zur Aufgabe hat und sich seine Befugnisse in den Rechten erschöpfen, die ihm die Verfassung ausdrücklich zuweist.[1]) Sie wird aber ein weites Gebiet von dem Feld der formellen Gesetzgebung abgrenzen, wenn sich der Monarch die Souveränität gewahrt hat und in seiner Machtfülle nur durch die in der Verfassung niedergelegten Grundsätze ausdrücklich beschränkt ist.

Die Verschiedenartigkeit dieser Möglichkeiten verbietet deshalb eine abstrakte, allgemeingültige Norm aufzustellen, wo die Grenze zwischen Gesetz und Verordnung zu ziehen sei.

Es ist mit andern Worten unmöglich, grundsätzlich und allgemein festzulegen, wann ein Gesetz notwendig und wann eine Verordnung genügend und statthaft sei. Diese Frage ist nicht von allgemeinen juristischen Gesichtspunkten aus zu beantworten, sondern, wie Arndt[2]) sagt, nach den konkreten und gegebenen Machtverhältnissen, wie solche sich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung gestaltet haben und in der Landesverfassung zum Ausdruck gelangt sind.

## § 2.

## Das Verhältnis von Gesetz und Verordnung.

Versucht man das Gebiet des landesherrlichen Verordnungsrechtes zu umgrenzen und festzustellen, so bedeutet dies stets die Lösung einer konstitutionellen Kompetenzfrage, die sich

[1]) vgl. die belg. Konstitution von 1831 Art. 78: „Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même".

[2]) Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht S. 4.

mangels besonderer und eindeutiger Verfassungsbestimmungen in jedem monarchisch-konstitutionellen Staatswesen zwischen Krone und Volksvertretung erheben wird; eine darauf gerichtete Untersuchung wird die Feststellung des so oft streitigen Grenzgebietes zwischen Legislative und Exekutive [1]) verfolgen, sie wird die Frage zu beantworten suchen, „welche Gegenstände von dem Landesherrn nicht ohne und nicht gegen den Willen der Volksvertretung geregelt werden können, welche anderen der alleinigen Bestimmung des Monarchen unterliegen, durch landesherrliche Verordnung geregelt werden dürfen".[2])

Eine ersprießliche Untersuchung dieses Streitstoffes hat zur Voraussetzung, sich mit der Frage auseinanderzusetzen: Was versteht das konstitutionelle deutsche Staatsrecht unter Gesetz und Verordnung und in welchem Verhältnisse stehen sie zueinander?

Angeknüpft sei an den Begriff des Rechtes im objektiven Sinne, das Jhering[3]) definiert als „den Inbegriff der vom Staate erzwingbaren Regeln (Normen) für das Zusammenleben der Menschen im Staate". Von diesen Normen scheiden vorerst für diese Untersuchung die durch Gewohnheitsrecht entstandenen Rechtsregeln aus, es verbleiben nunmehr diejenigen, welche durch den Staatswillen ausdrücklich vorgeschrieben sind.

Nun wird in den deutschen konstitutionellen Staaten die Möglichkeit, Staatswillen zu erzeugen, von zwei fundamentalen Grundsätzen geleitet: Den obersten Grundsatz nennt man das sogen. monarchische Prinzip, welches besagt, daß die höchste Gewalt beim Monarchen liegt, der das unmittelbare und höchste Organ im Staate ist; der andere Grundsatz ist der der Selbstregierung, das Volk nimmt an der Ausübung der Staatsgewalt

---

[1]) vgl. Preuß in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1903 S. 525 f.: „Eigentlich ist diese Grenze immer streitig gewesen seit der Zeit, wo sich die staatliche Organisation zur konstitutionellen Form differenziert hat; denn diese Form beruht auf dem Zusammenwirken mehrerer oberster Organe, womit die Möglichkeit eines Kompetenzstreites stets gegeben ist".

[2]) Anschütz a. a. O. S. 1 f.

[3]) Jhering, Der Zweck im Recht Bd. 1 S. 490.

teil durch eine nach Maßgabe seiner Verfassung gewählte Volksvertretung.[4])

Diese beiden Grundsätze bedingen, daß die rechtliche Fähigkeit, Staatswilllen zu bilden, in zwei Gebiete zerteilt wird, je nachdem der Monarch als der Inhaber der Staatsgewalt bei deren Ausübung an die Mitwirkung und Zustimmung der Volksvertretung gebunden ist oder bei dieser Ausübung sein Wille allein maßgebend und entscheidend ist.

Weil nun insonderheit die Fortbildung des objektiven Rechts an die Mitwirkung des Parlaments gebunden ist, bezeichnet ein verbreiteter Sprachgebrauch nur diejenigen Erklärungen des Staatswillens als „Gesetze", welche der Landesherr nach Erholung der Zustimmung der Volksvertretung in gehöriger Weise verkündet hat. „Gesetze" werden sie hier weniger wegen ihres Inhalts genannt, als vielmehr wegen ihrer Entstehung. Diese Unterscheidung weist uns auf den Doppelsinn hin, der dem Worte „Gesetz" innewohnt.[5]) Es ist das Verdienst Labands,[6]) zuerst auf diese zweifache Bedeutung hingewiesen zu haben, und in der überwiegenden Mehrheit ihrer Vertreter unterscheidet heute die juristische Wissenschaft mit Laband den Begriff des Gesetzes in materiellem Sinne von dem des Gesetzes in formellem Sinne.

Es muß an dieser Stelle davon Abstand genommen werden, die Labandsche Theorie im einzelnen darzulegen; ihre Ergebnisse, soweit sie für die vorliegende Untersuchung vonnöten sind, lassen sich in die folgenden Sätze zusammenfassen:

Laband definiert[7]): „Im materiellen Sinne bedeutet Gesetz die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes", Gesetz in materiellem Sinne ist also gleichbedeutend mit „Rechtsnorm",

---

[4]) vgl. Thoma in der Zeitschr. f. bad. Verw. u. VerwRechtspfl. 38. Jahrg. S. 81 ff.

[5]) Diese Arbeit folgt der Labandschen Lehre, obwohl Rechtslehrer wie Haenel, Martitz und vor allem Arndt, neuerdings auch das Reichsgericht (Entsch. in Zivils. Bd. 48 S. 84), den Unterschied von formellem und materiellem Gesetz nicht anerkennen.

[6]) Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. VU. (1871), vor allem aber Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.

[7]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 488.

mit „Rechtssatz“, und die Gesetzgebung in diesem Sinne ist Fortbildung der Rechtsordnung. Daraus ergibt sich ohne weiteres, daß der materielle Begriff nur auf den Inhalt des Rechtssatzes deutet und die Form seines Zustandekommens zunächst nicht beachtet.

Deshalb ist auch das Gesetz in materiellem Sinne nicht als Produkt der konstitutionellen Ordnung anzusehen, denn Rechtssätze in diesem Sinne hat es immer gegeben, sie werden sogar von der konstitutionellen Staatsordnung vorausgesetzt.

Dagegen hat die konstitutionelle Ordnung den Begriff des Gesetzes in formellem Sinne eingeführt, denn in diesem Sinne bedeutet Gesetz[8]) jede Staatswillenserklärung der konstitutionellen Legislative, gleichgültig welchen Inhalts sie auch sei. Gesetze in formellem Sinne sind also Willensakte der Staatsgewalt, die der Monarch nach Zustimmung des Landtages sanktioniert und formgerecht verkündet hat. Nicht also ihres Inhaltes wegen, sondern lediglich wegen ihrer Form, der Art ihres Zustandekommens wegen, nennt sie der Sprachgebrauch Gesetze.

Nun wird im allgemeinen ein materielles Gesetz im Wege der konstitutionellen Gesetzgebung zustande kommen; es wird dann zugleich ein Gesetz im formellen Sinne sein, m. a. W. eine Staatswillenserklärung, die einen Rechtssatz verkörpert, ist ihrem Inhalte nach materielles Gesetz im weiteren Sinn, sie wird aber, um Gesetz im engeren Sinne zu werden, den Weg der konstitutionellen Legislative durchlaufen müssen und damit zugleich Gesetz im formellen Sinne werden.

Das äußere Charakteristikum des Gesetzes werden wir also in der Feststellung seiner Merkmale als Gesetz im formellen Sinne finden. Deshalb werden der Gegensatz zu den Gesetzen in diesem Sinne alle diejenigen Willenserklärungen der Staatsgewalt sein, die nicht im Wege der konstitutionellen Legislative ergehen, alle, welche ohne Mitwirkung des Landtages erlassen werden.

Alle diese Erklärungen des Staatswillens bezeichnete die ältere Wissenschaft als Verordnungen. Heute unterscheidet man

---

[8]) Anschütz a. a. O. S. 16.

innerhalb dieses weiten Gebietes, ob die Willensäußerung der Staatsgewalt an einen einzelnen gerichtet ist, oder ob sie für eine größere oder kleinere Allgemeinheit eine Regel aufstellt. Die ersteren, die den einzelnen Staatsbürger apostrophieren und ihre Geltung und Wirksamkeit im einzelnen Fall erschöpfen, bezeichnet die Wissenschaft heute insgesamt als „Verfügungen". Sie sind Willensakte der Verwaltung,[9]) durch die konkrete Tatbestände, die im Gesetz abstrakt vorgesehen sind, in der gesetzlich abstrakt vorgesehenen Weise rechtlich geregelt werden.

Diese Art von Verordnungen älterer Bezeichnung[10]) scheidet für die Betrachtung des gegenwärtigen Themas völlig aus.

Hier interessieren nur diejenigen nicht formell gesetzlichen Erklärungen der Staatsgewalt, die sich an eine größere oder kleinere Allgemeinheit von Untertanen wenden und die heutzutage die Wissenschaft allein noch als „Verordnungen" bezeichnet.

Die Gruppe dieser Verordnungen in engerem Sinne teilt sich wieder nach ihrem Inhalte in zwei Gebiete.

Wir haben gesehen, daß die Gesetze im materiellen Sinn, also die allgemein verbindlichen Rechtssätze, gemeiniglich in der Form des Gesetzes im formellen Sinne ergehen. Das ergibt e contrario, daß sie auch in eine andere Form gekleidet sein können, d. h. daß sie auch erlassen werden können ohne landständische Mitwirkung. Für solche allgemein verbindliche Rechtssätze, die ihrem Inhalte nach materielle Gesetze sind, ihrer Form nach aber als Verordnungen zu bezeichnen sind, hat die Wissenschaft den Namen der Rechtsverordnung gewählt. Sie sind inhaltlich Gesetze und verpflichten wie diese Behörden und Untertanen zum Gehorsam; sie stellen staatlich

---

[9]) Hierzu vgl. auch Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 5ff.

[10]) Hierher gehören z. B. alle Einzelbefehle der Polizei-, Finanz-, Dienst- und Disziplinargewalt, als Verfügungen im präzisen Sinn, fernerhin alle Rechtsverleihungen und Entziehungen dem einzelnen gegenüber, alle Erlaubniserteilungen, Feststellungen, Ernennungen, Verleihungen von Titeln und Orden usw. Vgl. Thoma a. a. O. S. 82.

erzwingbare Normen auf, die unter Umständen[11]) auch die Gerichte binden können.[12])

Zu den Rechtsverordnungen bilden diejenigen Verordnungen den Gegensatz, welche keinen materiell gesetzlichen Inhalt haben, also keine Rechtssätze enthalten.

Diese Verordnungen, die man nach dem Vorgange Laband's „Verwaltungsverordnungen" nennt, äußern ihre Wirkungen lediglich innerhalb des Verwaltungsapparates. Ihr Inhalt ist eine Verwaltungsvorschrift, welche die obere Behörde kraft ihres übergeordneten Verhältnisses an die untere Behörde richtet, aber keine Rechtsvorschrift, kein Rechtssatz.[13]) Solche Dienstanweisungen und Instruktionen, welche der untergeordneten Behörde hinsichtlich ihres zweckmäßigen Verhaltens innerhalb der Rechtsgrenzen erteilt werden, begründen für die Allgemeinheit der Untertanen weder Berechtigungen noch Verpflichtungen, da diese zu einer Handlung oder Unterlassung nicht gezwungen werden können, zu der sie nicht ein materieller Rechtssatz zwingt. Sie verpflichten nur die der erlassenden Behörde dienstlich unterstellten Beamten; die erlassende Behörde selber binden sie nicht, denn jede Verwaltungsverordnung kann durch eine andere ersetzt werden, bezw. es kann von einer weiteren Befolgung abgesehen werden, ohne daß der davon betroffene einzelne dagegen Widerspruch zu erheben berechtigt wäre.[14])

Darnach ergeben sich zwei Klassen von Verordnungen,

1. Rechtsverordnungen, d. h. nicht formell gesetzliche Erklärungen des Staatswillens, welche verbindliche Rechtsnormen aufstellen, die jeden verpflichten, an den sie gerichtet sind.

2. Verwaltungsverordnungen d. h. Verwaltungsbefehle, die der Anordnende auf Grund besonderer Berechtigungen erläßt; sie enthalten keine Rechtssätze und binden nur die untergebenen Behörden.

So weit die für unsere Untersuchung nötige begriffliche und allgemeine theoretische Erörterung.

---

[11]) Hierüber vgl. unten § 6: Das königliche Verordnungsrecht und die richterliche Gewalt.

[12]) vgl. Rosin a. a. O. § 1 III Nr. 5.

[13]) Laband a. a. O. Bd. 2 S. 562 ff.

[14]) vgl. Rosin a. a. O. § 1 III Nr. 4.

§ 3.

## Die königliche Verordnung nach bayerischem Staatsrechte.

I.

Betreten wir nun den Boden des positiven bayerischen Rechtes, so ist für die Umgrenzung des Verordnungsbegriffs erforderlich, die allgemein historischen und staatsrechtlichen Grundlagen festzustellen, von denen die gegenwärtige Untersuchung auszugehen hat. Sucht man nach den Beziehungen und dem Verhältnis von Gesetz und Verordnung, so hat man zu untersuchen, wie weit die alte Ordnung der Dinge dem konstitutionellen Staatsprinzip in Bayern Platz gemacht hat, wie und in welchem Umfange hier die neuen staatsrechtlichen Ideen rezipiert wurden.

Bayern zeigt als deutscher Staat alle rechtlichen und historisch-politischen Charakteristika der deutschen konstitutionellen Monarchie. Sie lassen sich, soweit sie das gegenwärtige Thema tangieren, kurz dahin zusammenfassen[1]):

1. Als der König von Bayern seinem Lande eine Verfassung gab und damit vom absolutistischen Regierungssystem zur konstitutionellen Staatsordnung überging, bedeutete dies für Bayern nicht die Konstituierung einer neuen Staatsgewalt, sondern die Umgestaltung und Umbildung der bestehenden durch die Staatsgewalt selbst. Es war, wie Anschütz sagt,[2]) keine Revolution, sondern eine Reform. Deshalb ist auch der rechtliche Zusammenhang zwischen dem alten Regime und der neuen Ordnung der Dinge gewahrt geblieben, und es muß erlaubt bleiben, über den Zeitpunkt der Verfassungsgebung hinaus auf die vorkonstitutionellen Befugnisse des Königs zurückzugreifen, soweit ihnen die Verfassung nicht entgegensteht. Denn es darf nicht angenommen werden, daß die Verfassung das ganze zeitlich vor ihr liegende Staatsrecht außer Wirkung gesetzt hat. Es findet sich kein Anhaltspunkt dafür, daß das bayersche Staatsgrund-

[1]) Hierzu vgl. Anschütz: Die gegenwärtigen Theorien S. 2ff. Die dort für Preußen gefundenen Ergebnisse lassen sich mit einigen Modifikationen auch für Bayern feststellen.

[2]) a. a. O. S. 2.

gesetz eine Kodifikation des gesamten Staatsrechts sein will und deshalb hat das öffentliche Recht, das zeitlich vor der Verfassungsurkunde liegt, auch heute noch Geltung, soweit es nicht durch diese oder ein späteres Gesetz außer Geltung gesetzt ist.

2. Nach § 1 Titel II VU. ist der König das Oberhaupt des Staates; er vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den von ihm gegebenen, in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.[3]) Der erste Teil dieses Paragraphen geht von der Unteilbarkeit der höchsten Gewalt im Staate aus und sieht im König den alleinigen Inhaber der höchsten Gewalt.[4]) Darin sehen wir „das logische und historische prius" der konstitutionellen Monarchie, die Anknüpfung an den Absolutismus mit den Kautelen, wie sie der vorsorgliche Art. 57 der Wiener Schlußakte vorsieht. Dieses Grundprinzip der alten Ordnung ist unangetastet geblieben, soweit das Verhältnis des Monarchen zur Staatsgewalt quoad jus in Frage steht. Die Beschränkung, welche die Verfassungsurkunde dem König auferlegt, die Mitwirkung, welche sie anderen einräumt, betreffen lediglich die Ausübung der Herrschaft; eine Beschränkung des Königs besteht also nur in der Ausübung der Staatsgewalt, der Innehabung nach ist der König nach wie vor alleiniger Träger aller Rechte.

3. Den gleichen Sinn ergibt der Verfassungssatz, der die Rechte der Volksvertretung begründet: § 1 des Titel VII sagt: „Die beiden Kammern können nur über jene Gegenstände in Beratung treten, die in ihren Wirkungskreis gehören, welcher in den §§ 2—19 näher bezeichnet ist.[5])

Das will heißen: Der den Ständen zugebilligte Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt ist durch den Text der Verfassung ausdrücklich bestimmt, und die Fülle der königlichen Gewalt ist nur insoweit beschränkt, als sich einschränkende Bestimmungen in der Verfassungsurkunde und den darauf basierenden Gesetzen finden. Da der König sein Recht in sich

---

[3]) vgl. württemb. VU. § 4; sächs. VU. § 4; bad. VU. § 5.

[4]) vgl. Piloty-Suttner, Die VU. des Königreichs Bayern S. 5.

[5]) vgl. sächs. VU. § 79 Abs. 1; bad. VU. § 50.

selbst und von niemand zu Lehen trägt,[6]) ist die Verfassung eine freiwillige Selbstbeschränkung des Königs, die in Kompetenzstreitigkeiten eine Vermutung begründet, die stets für die Uneingeschränktheit der Krone und stets gegen die Kompetenz der einschränkenden Faktoren spricht.[7])

Damit ist freilich nur eine Feststellung nach der negativen Seite hin gegeben; will man den wirklichen Umfang der Kronrechte umgrenzen, so verlangt dies eine positive Konstatierung, welche Kompetenzen dem König durch den verfassungsmäßigen Wirkungskreis des Landtages entzogen sind und welches Maß freier Verfügungsbefugnis dem König mangels einer verfassungsmäßigen Bestimmung verblieben ist.

Dabei scheidet für diese Untersuchung der selbstverständliche und in der Wissenschaft unbestrittene Satz aus, daß es eine Verordnungsgewalt des Königs entgegen den Gesetzen nicht gibt.[8])

Die Schwierigkeiten liegen vielmehr auf dem Gebiete, welches die belgische Verfassung in dem bekannten Satze scharf und eindeutig umgrenzt: „Les arrêtés royaux ne peuvent être contraires aux lois, ni les outrepasser".[9]) Hat dieser Fundamentalsatz des belgischen Staatsrechtes auch für Bayern Geltung, nicht nur in seinem unbestrittenen ersten Teil, sondern vor allem in seinem zweiten Teile, der ein königliches Verordnungsrecht praeter legem verbietet und dem Könige nur ein Verordnungsrecht intra legem zugesteht, oder ist dem König von Bayern ein Rechtsverordnungsrecht zuzuerkennen, das sich mit gewissen Begrenzungen selbständig neben dem Gesetze bewegt?

## II.

Untersuchungen über diese Frage sind vorzüglich für das preußische Verfassungsrecht angestellt worden. Die prominen-

---

[6]) Seydel a. a. O. Bd. 1 S. 170.

[7]) Literaturangaben zu diesem Satz bei Anschütz S. 6 Anm. 6.

[8]) Dieser Satz gilt in dieser allgemeinen Fassung natürlich nicht für das sogen. Notverordnungsrecht.

[9]) Giron, Le droit administratif de la Belgique Tome 2, I no. 76.

testen Namen auf diesem Gebiete sind Anschütz[1]) und Arndt,[2]) die bei ihren Untersuchungen zu entgegengesetzten Ergebnissen gelangt sind.

Anschütz verwirft für Preußen ein königliches Verordnungsrecht praeter legem und kommt zu dem Ergebnis: Rechtsverordnungen der Krone sind nur intra legem, d. h. nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung möglich. Arndt dagegen statuiert ein Rechtsverordnungsrecht der preußischen Krone praeter legem und kommt zu dem Schlusse: Der König hat ein selbständiges Verordnungsrecht, soweit ihm nicht die Verfassung und die sich darauf gründenden Gesetze entgegenstehen.

Da beide Schriftsteller zu ihren Ergebnissen gelangen unter Aufstellung grundsätzlicher allgemeiner Gesichtspunkte, die über den Rahmen der speziellen preußischen Verhältnisse hinausgehen und ihre Anwendung bei Untersuchungen verwandter Art erlauben, seien ihre Gedankengänge im folgenden kurz skizziert.

Anschütz[3]) geht aus von der oben erörterten Unterscheidung des Gesetzesbegriffs in das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. Indem er sich eng der Labandschen Auffassung anschließt, findet er in der Relation, welche die beiden Seiten des Gesetzesbegriffs miteinander verbindet, die Abgrenzung zwischen Gesetz und Verordnung. Diese Relation formuliert er so: Jedes Gesetz in materiellem Sinne muß ein solches in formellem Sinne sein, es muß die Form des legislativen Aktes aufweisen, es sei denn, daß ein formelles Gesetz eine andere Form — den Verordnungsweg — zuläßt. Dies ergibt für Anschütz das Ergebnis: Rechtsverordnungen können nur erlassen werden kraft formell gesetzlicher Ermächtigung.

Die für die Anschützsche Auffassung grundlegende Unterscheidung des Gesetzbegriffs verwirft Arndt. Für ihn hat

---

[1]) vgl. Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, Tübingen 1901.

[2]) Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht, Berlin 1902.

[3]) a. a. O. S. 15ff.

Gesetzgebung und Gesetz nur einen einheitlichen Sinn, und zwar einen formellen.[4])

Den materiellen Gesetzbegriff, der den Verfassungen fremd sei, verwirft er und folgert, daß stets der formelle Sinn gemeint sei, wo immer das Wort Gesetz erscheine. Arndt muß deshalb die Grenze zwischen Gesetz und Verordnung auf einem andern Wege finden: Er sieht den Grenzzug in der Verfassung gezogen, und zwar nach der kasuistischen oder Enumerationsmethode, welche besagt: Die der Gesetzgebung überwiesenen Gegenstände sind in der Verfassung namentlich aufgeführt.[5]) Dieser Auffassung liegt das Dogma zugrunde, zu dem sich übrigens auch Anschütz mit der herrschenden Lehre bekennt, daß die Kompetenz der früher absoluten Krone nur insoweit beschränkt sei, als es die Verfassung ausdrücklich ausspricht. Die herrschende Lehre bringt allerdings in dem Prinzip des materiellen Gesetzes hierzu eine ausdrückliche wesentliche Beschränkung, während Arndt, indem er dieses Prinzip verwirft, in jedem Falle eine besondere Verfassungsbestimmung fordert. Soweit es an einer solchen fehlt, besteht das alte Verordnungsrecht der Krone fort, allerdings nicht contra legem, wohl aber praeter legem. Das ist das selbständige Verordnungsrecht, das sich so weit erstreckt, als nicht die einzelnen Gesetzesvorbehalte der Verfassung ausdrücklich entgegenstehen.

Während sich die Anschützsche Auffassung mit der herrschenden Lehre deckt, ist die Enumerationstheorie Arndts von der Wissenschaft fast einhellig abgelehnt worden.[6]) Denn abgesehen davon, daß die Zusammenstellung der verfassungsmäßig durch Spezialklauseln der Legislative zugewiesenen Materien „ein

---

[4]) Arndt a. a. O. S. 32ff.; vgl. auch Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1886 S. 312.

[5]) Arndt, Komm. S. 39, 183.

[6]) vgl. insbes. Anschütz a. a. O. S. 34ff., wo gezeigt wird, daß die von Arndt angeführten Verfassungssätze nur exemplifizieren wollen, keineswegs aber in ihrer Gesamtheit eine erschöpfende Aufzählung der Gegenstände der Gesetzgebung sein wollen. Ebenso Jellinek im VerwArch. Bd. 12 S. 264ff.; Otto Mayer im Arch. f. öffentl. R. Bd. 17 S. 464ff.; Preuß in den Annalen des Deutschen Reichs 1903 S. 524ff. und viele andere.

systemloses Chaos“ darstellen würde, ergibt die Theorie ein bedenkliches Ergebnis, auf das Anschütz hinweist. Die preußische Verfassung, für welche die Theorie zunächst aufgestellt ist, kennt keine Spezialklausel, die das Privatrecht der gesetzlichen Regelung überweist. Daraus würde nach Arndt folgen, daß diese Materien durch königliche Verordnung geregelt werden dürfen, ein Ergebnis, das die ganze Theorie ad absurdum führt.[7])

III.

Untersucht man nun nach diesen grundsätzlichen Erörterungen das bayerische Verfassungsrecht, so darf man vorweg das Gebiet der königlichen Vollzugsverordnungen als nicht streitig ausscheiden; denn das Recht des Königs, allgemeine Verwaltungsanordnungen zu erlassen, ist nie ernsthaft bestritten worden.[1]) Dieses Recht gründet sich zwar nicht auf eine positive Verfassungsnorm oder ein sonstiges Gesetz, es ist ein Ausfluß der Tatsache, daß Verwaltungsvorschriften und Organisationsbefehle, soweit sie nicht als Gesetze zu erlassen sind, grundsätzlich ein Vorbehalt der Exekutive sind,[2]) daß die vollziehende Gewalt und ihre verordnungsmäßige Betätigung ganz zur Prärogative der Krone gehören. Solche Vorschriften dienen der Regelung des Ganges der Verwaltung und dem Vollzug der Gesetze. Ist solchergestalt ihr rein organisatorischer Charakter gewahrt,[3]) so scheiden sie für das Gebiet der Legislative aus und können im Verwaltungswege erlassen werden. Auf dem Ergebnis dieser allgemeinen staatsrechtlichen Erwägungen ist in Bayern das Vollzugsverordnungsrecht des Königs gegründet.

---

[7]) Anschütz a. a. O. S. 39ff., 102—111.

[1]) Ebenso Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 327.

[2]) vgl. Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 327; ebenso Georg Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 572; Anschütz a. a. O. S. 167; and. M. Preuß in Hirths Annalen 1903 S. 524ff.; Arndt, Selbständiges Verordnungsrecht S. 26, 159.

[3]) Will allerdings eine solche Vorschrift nicht nur Interna der Verwaltung regeln, sondern greift sie durch Begründung von Rechten und Pflichten in die individuelle Sphäre der Staatsbürger ein, so fällt sie damit aus dem Rahmen der Verwaltungsvorschrift und unterliegt nunmehr der Kompetenz der Legislative. Vgl. hierzu Georg Meyer a. a. O. S. 572.

Nicht gleicherweise läßt sich die Befugnis des Königs konstruieren und erklären, im Verordnungswege materiell gesetzliche Vorschriften zu erlassen. Hierfür müssen wir nach positiven Verfassungsbestimmungen suchen, und als solche kommt im weiten Bereiche des bayerischen Verfassungsrechts nur Titel VII § 2 VU. in Betracht, welcher besagt: „Ohne den Beirat und die Zustimmung der Stände des Königreichs kann kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen betrifft erlassen noch ein bestehendes abgeändert, authentisch erläutert oder aufgehoben werden".[3])

Ausschließlich aus der Interpretation dieses Paragraphen ergibt sich Bestand und Umfang des königlichen Verordnungsrechts; es ist deshalb zu untersuchen: Was versteht der § 2 unter „allgemeinen Gesetzen, welche die Freiheit der Personen und das Eigentum der Staatsangehörigen betreffen"? Welchen Komplex von Rechtssätzen umfaßt dieser Passus? Will er alles, was man schlechthin als Gesetz im materiellen Sinne bezeichnet, an die Mitwirkung der Stände binden, oder will er aus diesem Umkreis eine enger begrenzte Kategorie herausheben, diejenigen, welche Freiheit und Eigentum in engstem Sinne betreffen?

Nach diesen beiden Seiten hin hat der Satz, der sein Vorbild in den Verfassungen verschiedener thüringischer Staaten[4]) hat, zwei völlig entgegengesetzte Auslegungen erfahren.

---

[3]) An Fassung und Inhalt dieses Paragraphen scheitert die Anwendung der Arndtschen Enumerationsmethode; denn neben den Einzelbestimmungen der §§ 3—19 des Titel VII weist § 2 der Kompetenz der Legislativen einen nur allgemein begrenzten, nicht detaillierten Komplex von Rechtsnormen zu, was die Anwendung der Arndtschen Methode, welche natürlich eine namentliche und ausdrückliche Aufzählung der einzelnen Kompetenzen verlangt und voraussetzt, ausschließen muß. Abgesehen von der grundsätzlichen Ablehnung der Arndtschen Theorie, wäre also mit ihr im bayerischen Rechte nicht zum Ziele zu kommen.

[4]) Sachs.-Weim. RGG. § 4; Sachs.-Mein. GG. § 85; Sachs.-Altb. § 201; vgl. auch bad. VU. § 65 u. a. m.; über die allgemeinen Vorbilder der Formel vgl. auch Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien S. 167; Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 317 Nr. 23.

Die letztere Ansicht, welche vor ihm schon Haenel[5]) verfochten hat, vertritt neben Jellinek[6]) namentlich Preuß. Er kommt in seiner Untersuchung, welche nicht speziell bayerische Verhältnisse behandelt, sondern rechtsvergleichend die süddeutsche Formel der preußischen gegenüberstellt, zu dem Ergebnis, daß sie das Gebiet der materiellen Gesetze zerteile, aus ihm jenen engbegrenzten Teil, der von Freiheit und Eigentum handelt, ausscheidet und nur ihn an die parlamentarische Mitwirkung bindet; bezüglich der übrigen Materien müsse also ein selbständiges Verordnungsrecht des Landesherrn bestehen. Die Verfechter dieser Ansicht führen vor allem das sehr beachtenswerte Bedenken ins Feld, daß die Ausdehnung der Formel auf das gesamte Gebiet der materiellen Gesetzgebung jedes landesherrliche Verordnungsrecht ausschließe, eine Auffassung und Absicht, welche beim Erlaß einer oktroyierten Verfassung kaum bestanden haben dürfte.[8])

Für die Vermutung der Richtigkeit ihrer Ansicht werden außer dem Hinweis auf den Sinn, den jene Zeit überhaupt mit der Formel verknüpfte, verschiedene Beispiele aus der Verfassungsgeschichte deutscher Staaten beigebracht, wo tatsächlich die Formel von Freiheit und Eigentum die Heraushebung bestimmter Rechtsgebiete aus dem Umkreis der materiellrechtlichen Normen bezweckt hat.[9])

Dieser entgegen steht die Auffassung, welche namentlich von Anschütz[10]) und Georg Meyer[11]) vertreten wird und die das Wesen unserer Verfassungsstelle in der extensiven Interpretation findet, daß mit dem Passus „Gesetze, welche die Freiheit der Personen und das Eigentum der Staatsangehörigen betreffen“ der ganze Kreis der staatlichen Willens-

---

[5]) Haenel, Studien Bd. 2 S. 288 ff.

[6]) Gesetz und Verordnung S. 110.

[7]) Preuß, Über die konstitutionellen Gesetzesbegriffe, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1903 S. 524 ff.

[8]) vgl. auch Neuburger, Die Notverordnung nach bayer. Staatsverwaltungsrecht S. 12.

[9]) Thoma a. a. O. S. 94.

[10]) Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien S. 167 ff.

[11]) Georg Meyer, Deutsches Staatsrecht S. 562.

akte gemeint sei, welche die Wissenschaft heute als Gesetze im materiellen Sinne bezeichnet. Indem diese Theorie den „Einbegriff in Freiheit und Eigentum“ gleich gebraucht wissen will mit der Beschränkung der individuellen Sphäre, mit der „Einschränkung des freien Gebrauches aller natürlichen und rechtlichen Qualitäten“,[12]) behauptet sie, die Formel zerteile nicht das Gebiet der materiellen Gesetzgebung, sondern sie stelle es fest und wolle es nur in ihrem ganzen Umfange der Kompetenz der Legislative überweisen. Von solchen Erwägungen geleitet, sieht Georg Meyer[13]) in dieser Formel lediglich einen antiquierten Ausdruck für den Grundsatz, daß Rechtssätze nur im Wege der formellen Gesetzgebung oder auf Grund eines formellen Gesetzes erlassen werden können. Sie schränkt, wie Anschütz[14]) sagt, den materiellen Gesetzesbegriff nicht ein, sondern sie definiert ihn in zutreffender und erschöpfender Weise. Man erinnert schließlich daran, daß es zur Zeit der Verfassungsgebung in Süddeutschland nur einen Begriff des Gesetzes gegeben habe, nämlich den, der dem heutigen Gesetz im materiellen Sinne entspricht. Interpretiere man also eine Verfassungsstelle, so sei dieser Begriff zugrunde zu legen, weil er dem Gesetzgeber maßgebend gewesen sei.

Für die dem bayerischen Verfassungsrechte verwandten badischen Verhältnisse hat Thoma eine Untersuchung angestellt,[15]) ist aber bezüglich des Sinnes unserer Formel zu keinem abgeschlossenen Ergebnis gekommen. Er verwirft die extensive Interpretation der Formel von Freiheit und Eigentum nicht als unrichtig, er will sie aber auch nicht als zweifellos erwiesen anerkennen. Mit Recht wird in der Thomaschen Studie darauf hingewiesen, daß allgemeine Untersuchungen darüber, welchen Sinn die letzte vorkonstitutionelle Zeit und die ersten Jahre süddeutschen Verfassungslebens der Formel von Freiheit und Eigentum beilegten, nur als Auslegungsbehelfe zweiter Ord-

---

[12]) Thoma a. a. O. 85.

[13]) a. a. O. S. 562.

[14]) Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien S. 169.

[15]) In der Zeitschr. f. bad. Verw. u. VerwRechtspfl. 38. Jahrg. 1906 S. 86ff., 93ff.

nung dienen können, daß in erster Linie und als maßgebend zu ergründen sei, wie der Verfassungsgeber im konkreten Fall diese Formel wollte verstanden haben und welchen Sinn die bezüglichen Kammerverhandlungen in dieser Verfassungsstelle fanden.

Eine solche Untersuchung hat für das bayerische Verfassungsrecht Seydel[16]) angestellt, und er ist auf Grund der gefundenen Ergebnisse für die bayerischen Verhältnisse zu einem entschiedenen Vertreter der Meyer-Anschützschen Theorie geworden. Auf seine erschöpfende Darstellung der Entstehung unserer Formel, der im Rahmen dieser Arbeit etwas Neues nicht beigefügt werden kann, sei hier verwiesen. Seine Untersuchung der verfassungsberatenden Konferenzen führt zu dem Ergebnis,[17]) daß der Verfassungsgeber die Formel von Freiheit und Eigentum im weitesten Sinne verstanden haben wollte, daß er für den Erlaß jeder Gesetzesvorschrift im materiellen Sinne die Mitwirkung der Stände gefordert habe.[18])

Die Folgerung, die sich daraus für den Bestand und Umfang eines königlichen Verordnungsrechtes ergibt, ist ebenso klar wie zwingend. Bindet der Verfassungsgeber den Erlaß jeder materiellrechtlichen Norm an die Mitwirkung der Volksvertretung, so bleibt für ein selbständiges landesherrliches Verordnungrecht kein Raum mehr. Die Verfassung verneint damit jedes königliche Rechtsverordnungsrecht praeter legem, und die rechtssetzende Gewalt des Königs ist auf den Erlaß

---

[16]) Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 316ff.

[17]) Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 320.

[18]) „Die Formel Lerchenfeld-Zentner wollte ohne Unterschied zwischen bürgerlichem und öffentlichem Rechte alle Vorschriften treffen, welche auf die Freiheit der Personen oder das Eigentum Bezug haben, mit anderen Worten alle Gesetzesvorschriften. Die Formel will nicht den Begriff des Gesetzes einschränken, sondern feststellen ... Die Äußerung Lerchenfelds v. 9. 4. 1818 macht es sehr deutlich, worauf die Absicht ging. Lerchenfeld betrachtete es als gleichwertig, ob man den hier besprochenen Beisatz oder den Vorbehalt des Erlasses von Vollzugsvorschriften mache. Er wollte also, daß die Grenzlinie zwischen Gesetz im materiellen Sinn und Verordnungen auch die Grenze für das Zustimmungsrecht der Stände sei“ (nach Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 318).

von Normen beschränkt, zu denen ihn ein formelles Gesetz ermächtigt, m. a. W., die Krone in Bayern besitzt nur ein Rechtsverordnungsrecht intra legem.

Gegen die Richtigkeit dieser Auslegung vermag die Tatsache nichts zu beweisen, daß nach Erlaß der Verfassung vielfach die tatsächliche Übung dem Willen des Verfassungsgebers nicht entsprochen hat. Die Möglichkeit einer verschiedenen Auslegung der Formel von Freiheit und Eigentum, die Schwierigkeit einer präzisen begrifflichen Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung und nicht zuletzt der Trieb nach Wahrung und Mehrung seiner Machtfülle[19]) ließen den König lange Zeit de facto ein Verordnungsrecht ausüben, das weit über die in der Verfassung vorgesehenen Grenzen hinausging. Wenn sich dieses Verordnungsrecht nach dem Zeugnis Edels[20]) „im ganzen mit Mäßigung und innerhalb der Grenzen der Zweckmäßigkeit bewegte", so bot es doch in seiner Ungesetzlichkeit immer wieder Reibflächen zwischen Regierung und Landtag, bis endlich mit dem Erlaß des Polizeistrafgesetzbuchs der Streitstoff aus dem Wege geräumt wurde.[21]) Denn besonders für Verwaltung und Polizei war eine klare gesetzliche Regelung des königlichen Rechtsverordnungsrechtes am dringendsten geboten, weil gerade dieses Gebiet seine häufigste und praktisch bedeutsamste Anwendung erlaubte.

Diese Regelung ist erfolgt gemäß den Anforderungen und dem Geiste der Verfassung, indem unter Ausschluß jeder selbständigen königlichen Verordnungsgewalt das Verordnungsrecht der Krone grundsätzlich von der gesetzlichen Delegation ab-

---

[19]) vgl. auch Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 318ff.

[20]) Nach Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 321.

[21]) Eine endgültige Regelung der Verhältnisse zwischen Gesetz und Verordnung konnte und sollte bei dieser Gelegenheit nicht erfolgen. Der Abg. Edel bemerkte bei den Verhandl. des Gesetzg. Aussch. der AbgK. 1856/57 Bd. 3 S. 7: Das Polizeistrafgesetzbuch ist nicht der Ort, wo das Verhältnis der Gesetzgebung zum Verordnungsrechte definitiv geregelt werden könnte. Hierzu wären andere Formen nötig, da es sich hierbei um die Interpretation einer Verfassungsbestimmung handeln würde. Wohl aber kann der Stoff des Streites ganz oder größtenteils aus dem Wege geräumt und damit der Streit gegenstandslos gemacht werden.

hängig gemacht wurde.[22]) Auch in dieser folgerichtigen Weiterführung der Lerchenfeld-Zentnerschen Auffassung darf ein gewichtiger Beweis für die Richtigkeit der hier vertretenen Ansicht über den Umfang des königlichen Verordnungsrechts im allgemeinen gefunden werden.

Die königlichen Verordnungen[23]) müssen nach bayerischem Rechte die Unterschrift des Königs tragen und nach Art. 4 des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes v. 4. 7. 1848 von dem einschlägigen Resortminister gegengezeichnet sein.[24]) Die Bezeichnung „Verordnung" ist durch Ministerialentschließung v. 15. 1. 1818 ausdrücklich für königliche Verordnungen vorbehalten.

Damit scheiden als Verordnungen im Sinne des bayerischen Staatsrechtes alle jene landesherrlichen Anordnungen aus, welche der König nicht in seiner Eigenschaft als oberstes Staatsorgan erläßt. Das sind alle Gebiete, wo sich der König als Chef des regierenden Hauses, als sumunus episcopus der evangelischen Landeskirche, als Oberkommandierender der bayerischen Armee betätigt. Anordnungen auf diesem Gebiete, auf denen es verfassungsrechtliche Beschränkungen des Königs nicht gibt, sind nach anderen Gesichtspunkten zu beurteilen und fallen demgemäß aus dem Rahmen dieser Betrachtung.

Wir gelangen damit zu dem abschließenden Ergebnis, daß das bayerische Staatsrecht ein selbständiges Rechtsverordnungsrecht des Monarchen nicht kennt, daß vielmehr jede königliche Verordnung ein formelles Gesetz zur Grundlage haben muß, das zu ihrem Erlasse ermächtigt.

Nach diesen Ergebnissen erübrigt es bezw. es ist nicht angängig, ein räumlich umgrenztes Gebiet für das königliche Verordnungsrecht festzustellen. Überall da, wo ein delegierendes Gesetz es erlaubt, ist in seinem Rahmen dem königlichen Verordnungsrechte Raum gegeben. Ganze, der königlichen Prärogative vorbehaltene Gebiete gibt es nicht. Daß die Regierungs-

---

[22]) Über die näheren Grundsätze vgl. § 4 dieser Arbeit.

[23]) vgl Riedel-Suttner a. a. O. S. 38ff.

[24]) Es kommt jedoch auch solchen Regierungsausschreibungen, welche mit ausdrücklicher allerhöchster Genehmigung erlassen sind, der Charakter einer königlichen Verordnung zu. Vgl. Reger-Dames S. 192.

praxis früherer Jahre außer dem Gebiete des Militärwesens, wo sogar das Militärstrafrecht im Verordnungswege geregelt worden war, insonderheit das Gebiet des Schul- und Unterrichtswesens für das Verordnungsrecht der Krone in Anspruch genommen hat, ist eine Tatsache, die heute nur noch ein historisches Interesse beanspruchen darf, für die Beurteilung und Umgrenzung der königlichen Kompetenzen ist diesem Faktum ohne praktische Bedeutung.

§ 4.

## Das System der bayerischen Verordnungsdelegation.

In jedem Staatswesen gibt es eine Fülle örtlich und zeitlich verschiedener Einzelgebiete, die an sich eine gesetzliche Regelung erfordern, deren stets wechselnden Bedürfnissen aber der Staat auf dem umständlichen Wege der formellen Gesetzgebung schwer gerecht werden kann. [1]) Diese Tatsache ließ den Mangel einer klaren Regelung der königlichen Verordnungsgewalt, wie sie für diese Zwecke innerhalb gewisser Grenzen eben unentbehrlich ist, bald als empfindliche Lücke in der bayerischen Verfassung fühlbar werden.

Deshalb ließ die Überzeugung, daß es wohl möglich sein werde, in den meisten Fällen die äußeren Grenzlinien des königlichen Anordnungsrechtes auf dem Gebiete der Polizei zu ziehen, die Behebung dieses Mangels und damit die Beseitigung der sich immerfort hieraus ergebenden Kompetenzstreitigkeiten zwischen Krone und Landtag als eine der obersten Aufgaben des zu schaffenden Polizeistrafgesetzbuches erscheinen.

Ein den Kammern im Jahre 1856 vorgelegter Entwurf eines Polizeistrafgesetzbuches entsprach allerdings bei seinem durchaus rückschrittlichen Charakter keineswegs den gehegten Erwartungen. An dem verfassungswidrig geübten königlichen Verordnungsrechte sollte nichts geändert werden, das Anordnungsrecht der Polizeibehörden aller Grade sollte auf beliebige Gegenstände ausgedehnt werden, wobei hinsichtlich des Straf-

[1]) vgl. auch Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 321, 329; vgl. auch Riedel-Suttner a. a. O. S. 10.

rahmens den oberen Stellen ein ungemein weiter Spielraum gelassen werden sollte. Jede Nachprüfung der Anordnungen durch die Gerichte sollte unterbleiben und es wurde das ausdrückliche Verbot statuiert, bei Verhängung von Strafen die Rechtsgültigkeit einer Verordnung zu untersuchen. [2])

Bei der abfälligen Beurteilung und Ablehnung dieses Entwurfes blieb es erfreulicherweise nicht. Die Gegenvorschläge des Würzburger Professors und Abg. Dr. Edel, welche zeitgemäße Ideen über polizeiliches Verordnungsrecht in den Entwurf hineintrugen, sind die unveränderten Grundlagen des heutigen Polizeirechtes geworden und damit darf Edel als der geistige Vater des geltenden bayerischen Polizeistrafgesetzbuches angesprochen werden.

Da alle polizeilichen Anordnungen Eingriffe in Freiheit und Eigentum sind, in erhöhtem Maaße sogar, wenn eine Strafandrohung mit ihnen verknüpft ist, bedarf es stets einer gesetzlichen Grundlage, [3]) auf der sie beruhen, einer in einem formellen Gesetze begründeten Delegation.

Die Übung, den Erlaß von Polizeibefehlen gesetzlich zu delegieren, geht auf die älteste konstitutionelle Zeit in Frankreich zurück; [4]) sie bestand im wesentlichen in dem Grundsatze, daß in einem formellen Gesetze die Strafandrohung für einen allgemein normierten Tatbestand statuiert war, dessen spezielle Festsetzung und Umgrenzung die Polizeibehörden im Verordnungswege verfügen sollten. [5])

Diese Verordnungsdelegation französischen Ursprungs hat sich nach zwei Richtungen entwickelt.

In Preußen wurde in Anlehnung an das französische Vor-

---

[2]) vgl. Thoma, Polizeibefehl S. 222 ff.; vgl. auch Seydel a. a. O. S. 329.

[3]) vgl. die Parömie: nulla poena sine lege (s. auch Binding, Handb. des Strafrechts Bd. 1 S. 17 ff.).

[4]) Franz. GVG. v. 16.—24. 8. 1790 Titel XI Art. 3 Ziff. 1—6.

[5]) vgl. auch Champagny, Traité de la police municipale ou de l'autorité des maires et du gouvernement en matières reglementaires; vgl. die gleichartigen Befugnisse der Bürgermeister in der bayerischen Pfalz damaliger Zeit, Lokalbeschlüsse mit Strafwirksamkeit zu erlassen (zit. bei Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 321 Aum. 18).

bild durch das Gesetz über die Polizeiverwaltung v. 11. 3. 1850[6]) das Prinzip der allgemeinen Delegation aufgestellt. Ihm zufolge wurden die Polizeibehörden zum Erlaß von Strafverordnungen in dem sachlichen Gesamtumfange der ihnen zustehenden Polizeigewalt ermächtigt,[7]) so daß das polizeiliche Anordnungsrecht nach Umfang und Inhalt nicht enger begrenzt ist als die polizeiliche Amtsgewalt selber.[8]) Diese Art der Regelung der Polizeiverordnungsdelegation hat allerdings den bedenklichen Mangel, daß man in dieser Ermächtigung ohne Schwierigkeit alle polizeilicheu Aufgaben unterbringen kann; sie führt vor allen Dingen die Verwaltung durch eine zu allgemeine Vollmacht in die Versuchung, „ohne Not in das Gebiet der persönlichen Freiheit und in den ungestörten Gebrauch der Privatrechte einzugreifen".[9])

Um dem zu begegnen, hat die bayerische Polizeigesetzgebung von 1861 ein neues Prinzip der Delegation entwickelt: das Prinzip der speziellen Delegation, einen Grundsatz, an dem auch in der Revision des Polizeistrafgesetzbuches von 1870 und 1871 unverändert festgehalten wurde.[10]) Dieses Prinzip besteht darin, die verschiedenen Gebiete der Polizeiverwaltung möglichst zu spezialisieren und überall, wo es möglich und zweckmäßig erscheint, die betroffene Materie genau zu bezeichnen und so das polizeiliche Verordnungsrecht im einzelnen zu begründen und zu begrenzen.[11]) Indem die einzelne Delegation mehr oder minder genau Gebiet und Zweckrichtung bezeichnet, in der sich die zu erlassenden Verordnungen bewegen sollen, ist es nunmehr Sache der verordnungsberechtigten Polizeistellen, die vom Gesetzgeber zugewiesene Materie zu detaillieren und die angegebenen Tatbestände mit Normen auszufüllen.[12])

[6]) § 6 des zit. Ges.; vgl. auch das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. 7. 1853 §§ 136 ff.

[7]) Rosin a. a. O. S. 44 ff.

[8]) vgl. auch Holtzendorff-Kohler a. a. O. Bd. 2 S. 606; ebenso Thoma, Polizeibefehl S. 321 ff.

[9]) Edel, Komm. z. PolStGB. 1871 S. 51.

[10]) Auf diesem Delegationsprinzip beruhen nach dem bayerischen Vorbild auch die Polizeistrafgesetzbücher von Baden und Württemberg.

[11]) vgl. Edel a. a. O. S. 51.

[12]) vgl. v. Holtzendorff-Kohler a. a. O. S. 606.

Dabei wurde an dem Grundsatz festgehalten, in die einzelnen die Verordnungsbefugnis verleihenden Paragraphen des Gesetzes die speziellen Strafnormen aufzunehmen und so vermied man, ein System nach Art des code pénal, die einzeln aufgeführten Delegationen durch allgemeine Strafandrohung zu ergänzen; man genügte damit zugleich der konstitutionellen Kardinalforderung, daß jeder Strafanspruch des Staates in einem besonderen Gesetze begründet sein muß.

Im bayerischen Rechte erfolgen die einzelnen Delegationen im Wege eines „Vorbehaltes“, [13]) weshalb das bayerische Polizeistrafrecht von einem „System der vorbehaltenen Polizeivorschriften“ spricht (Art. 1 Abs. 1 PolStGB.).

Die Wahl des Wortes „Vorbehalt“ an Stelle von Delegation, wozu sich nach dem bayerischen Vorbilde auch das bad. Polizeistrafgesetzbuch entschlossen hat, ist keine glückliche und hat mehrfache Kritik erfahren. Mit Recht weist Thoma [14]) auf die Ungenauigkeit dieses Ausdrucks hin, da in den sogen. „Vorbehalten“ tatsächlich gar kein Recht vorbehalten, sondern im Gegenteil ein Polizeiverordnungsrecht verliehen werde. Seydel hat eine Rechtfertigung dieses Ausdruckes versucht, [15]) soweit er sich auf königliche Verordnungen bezieht, indem er feststellt, daß der König nicht ermächtigt werde, sondern sich vorbehalte, Verordnungen zu erlassen. Grundsätzlich sei zugestanden, daß der König dies wohl kann, wenn er sich diese Hoheitsübung in der Verfassungsurkunde vorbehalten hat, nachdem er dies aber nach der Ansicht Seydels versäumt hat, sind die sogen. „Vorbehalte“, auch soweit sie sich auf königliche Verordnungen beziehen, in gleicher Weise als Ermächtigungen anzusprechen wie die übrigen Delegationen des Polizeistrafgesetzbuches.

---

[13]) vgl. St. v. Stengel, Das System der vorbehaltenen Polizeivorschriften (in der Zeitschr. f. Gesetzg. u. Rechtspfl. des Königsr. Bayern 1863).

[14]) a. a. O. § 25 III Anm. 21. Auch Rosin a. a. O. S. 39 weist darauf hin, daß man dem Sprachgebrauche gemäß nur ein Recht vorbehalten kann, das bereits besteht, nicht aber ein solches, welches durch den Vorbehalt erst verliehen werden soll.

[15]) a. a. O. Bd. 2 S. 378.

In der Delegation wird auch die Zuständigkeit der einzelnen Polizeiorgane nach der Natur des Gegenstandes jeweils besonders gesetzlich geregelt, und demgemäß sind zu unterscheiden: königliche Verordnungen, Ober-, distrikts- und ortspolizeiliche Vorschriften, Da prinzipielle Verschiedenheiten hinsichtlich ihres rechtlichen Charakters nicht bestehen, da sich der Unterschied zwischen ihnen vielmehr in der größeren oder geringeren Bedeutung des zu regelnen Gegenstandes erschöpft, ist es nicht erforderlich, die vom König zu erlassenden Verordnungen einer besonderen Betrachtung zu unterziehen. Es sei nur in Kürze darauf hingewiesen, daß die von der Krone zu erlassenden Verordnungen naturgemäß die Materien zum Gegenstande haben, welche nicht nur eine allgemeine, sondern auch eine besondere Bedeutung haben und einer stetigeren Regelung bedürftig sind.[16])

Die Vorteile des bayerischen Systems der Verordnungsdelegation leuchten ohne weiteres ein. Sie sind vor allem darin zu finden, daß die Lebensgebiete, auf denen die delegierten Verordnungen sich bewegen dürfen, spezialisiert und erschöpfend aufgeführt sind; damit ist jeder polizeilichen Willkür eine Schranke gesetzt und der persönlichen Bewegungsfreiheit eine wichtige Garantie geleistet.[17])

Auch hinsichtlich der Zumessung der angedrohten Strafe verdient das bayerische System den Vorzug. Denn während die mit der allgemeinen Verordnungsdelegation verbundene generelle Strafandrohung die von den Polizeibehörden zu normierenden Tatbestände oft nicht mit der nötigen Genauigkeit wird erfassen können und so in einem Falle vielleicht zu hohe, im anderen zu niedere Strafen androhen wird, ist das bayerische Spezialitätssystem jederzeit in der Lage, den Strafrahmen dem jeweiligen Gebiete besonders anzupassen.[18])

Schließlich findet auch die Gefahr, das Polizeiverordnungsrecht im Sinne eines ungesunden Bureaukratismus und Polizeiregiments über Gebühr auszunutzen, eine Schranke an dem bayeri-

---

[16]) vgl. Riedel-Suttner a. a. O. S. 11.
[17]) vgl. Thoma a. a. O. S. 222ff.
[18]) vgl. Rosin a. a. O. S. 72.

schen System. Die allgemeine Delegation erlaubt jeder Polizeibehörde welchen Grades sie auch sei, eine verordnungsmäßige Regelung aller Lebensgebiete innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches. Die dadurch mögliche Häufung von Polizeivorschriften verschiedenster Grade unterbindet das bayer. Polizeistrafgesetzbuch; indem es für die Regelung eines Gebietes entweder den König oder irgendeine Polizeibehörde für zuständig erklärt, lenkt es die Verordnungstätigkeit in eindeutige und feste Bahnen. Allen diesen bedeutenden Vorzügen gegenüber mag der kleine Mangel einer gewissen Unvollkommenheit unbeachtlich bleiben, der sich in der Unmöglichkeit äußert, all die vielen Einzelgebiete, auf denen sich das Bedürfnis nach polizeilicher Regelung einmal geltend machen könnte, von vornherein erschöpfend zu bezeichnen[19]) und so allen möglichen Fällen, die beim Wechsel der Zeiten und Bedürfnisse eintreten können, im einzelnen gerecht zu werden.[20])

Mit der Verknüpfung von Strafnorm und Ermächtigungsklausel steht das süddeutsche Polizeirecht allein da.[21]) Es muß deshalb die irrtümliche Annahme zerstreut werden, als könnte in den Blankettgesetzen des Reichsstrafgesetzbuches eine Parallele dazu gefunden werden. Das Blankettgesetz bestimmt lediglich von Reichs wegen eine Strafe für den Fall, daß ein Tatbestand landesrechtlich unter Strafe gestellt ist.[22]) Die Normierung des allgemein gefaßten Tatbestandes im Blankettgesetz ist stets einer andern Rechtsquelle überlassen. Das Blankettgesetz setzt also eine Norm voraus, die außerhalb seiner selbst besteht und begründet ist. Es delegiert also keinesfalls die Befugnis zum Erlaß der verpönten Vorschriften, es wird vielmehr vorausgesetzt, daß diese Befugnis in sonstigen Gesetzen — Landesgesetzen — begründet sei.[23]) Das Verhältnis von delegierendem Gesetz und der delegierten Verordnung be-

---

[19]) Rosin a. a. O. S. 44ff.

[20]) Neuburger a. a. O. S. 23.

[21]) Thoma a. a. O. S. 224ff.

[22]) Ebenso Frank; StGB. des Deutschen Reiches S. 12 vgl. auch Otto Mayer: deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 306ff.

[23]) Thoma a. a. O. S. 225.

dingt natürlich die inhaltliche Gebundenheit der Polizeiverordnung durch die Delegation.[24]) Rosin sagt: „Im Verhältnis zum delegierenden Gesetz ist die Polizeiverordnung stets und begrifflich eine Verordnung intra legem. Überschreitet sie die ihr gezogenen Schranken, so fehlt es ihr insoweit an dem positiven Fundamente ihres Bestehens".[25]) Über die in der Delegation bezeichneten Grenzen hinaus ist sie also unrechtmäßig. Dieser inhaltlichen Gebundenheit entspricht natürlich auch die zeitliche Abhängigkeit von dem Bestehen der Delegation. Eine Verordnungsbefugnis besteht also prinzipiell erst vom Zeitpunkte der Publikation des delegierenden Gesetzes und endet gleicherweise auch mit dem Wegfall der Delegation. Denn es muß unbedenklich angenommen werden, daß die aus dem delegierenden Gesetz erschlossene Form mit diesem steht und fällt.[26])

## § 5.

## Das Notverordnungsrecht des Königs.[1])

Der König ist, wie im vorstehenden gezeigt worden ist, zum Erlaß von Rechtsverordnungen nur dort befugt, wo ihn ein formelles Gesetz dazu ermächtigt. Von diesem Grundsatze der Spezialdelegation bildet die allgemeine Ermächtigung des Königs zum Erlaß von Notverordnungen eine wichtige Ausnahme.

Notverordnungen sind solche Verordnungen, die mit provisorischer Gesetzeskraft ausgestattet, vom Monarchen in Zeiten dringenden Notstandes erlassen werden. Diese fast dem gesamten deutschen Staatsrechte gemeinsame Einrichtung,[2] rechtfertigt sich aus der Erwägung, daß es dem Staatsoberhaupte

---

[24]) a. a. O. S. 88.

[25]) Der gesetzlichen Gültigkeit tut es dagegen keinen Abbruch, wenn die Bezugnahme auf das delegierende Gesetz in der Verordnung fehlt (Urteil des OBG. München Bd. 8 S. 202.)

[26]) Ebenso Frank a. a. O. S. 12 and. A. Binding, Normen 2. Aufl. S. 81.

[1]) Hierzu vgl. Neuburger, Die Notverordnung nach bayrer Staatsverwaltungsrecht. Erlanger Diss. 1905; auch Sobernheim, Das Notverordnungsrecht nach deutschem Staatsrechte Borna-Leipzig 1904.

[2]) Kein Notverordnungsrecht kennen die beiden Mecklenburg und die Hansastädte.

erlaubt sein muß, in besonders dringlichen Fällen, in denen das Staatswohl gefährdet erscheint und ein schleuniges Einschreiten der Gesetzgebung notwendig wird, selbst durch entsprechende Rechtsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, ohne an die Zustimmung des Landtages gebunden zu sein; er muß in Fällen, wo es das Gemeinwohl dringend erheischt, die erforderlichen Schritte tun dürfen, wenn die Volksvertretung nicht versammelt und so in der verfassungsmäßigen Weise an der Bildung des Rechtswillens nicht mitwirken kann.

Da das Notverordnungsrecht, das solchermaßen noch an die Gesetzgebungsform des absoluten Staates gemahnt, einen bedeutsamen Eingriff in das konstitutionelle Staatsprinzip bedeutet, ist es natürlich, daß die Ausübung dieses Rechtes unter enger zeitlicher Begrenzung überall an besondere Voraussetzungen geknüpft wird, welche einen Mißbrauch im Interesse des Anordnenden zum Schaden der Staatsbürger unmöglich machen.[3])

Hinsichtlich ihres Wirkungskreises wird die Notverordnung regelmäßig abhängig und bedingt sein von dem Umfang des ordentlichen Verordnungsrechtes des Landesherrn; je bedeutender der Spielraum ist, den eine Verfassung dem landesherrlichen Verordnungsrecht läßt, desto geringer an Inhalt und Umfang wird das Notverordnungsrecht sein.[4])

Die Notverordnung unterscheidet sich vom Gesetz zunächst durch die Art ihrer Entstehung, indem die verfassungsmäßige Mitwirkung des Landtages, die im konstitutionellen Staate die staatliche Willensäußerung erst zum Gesetz werden läßt, beim Erlaß der Notverordnung wegfällt. Aus Äußerlichkeiten Parallelen zum Gesetz konstruieren zu wollen, geht nicht an, und mit Recht bemerkt Neuburger,[5]) daß in der Tatsache des Erlasses der Notverordnung durch den Landesherrn keine Analogie zu dem landesherrlichen Initiativrecht gefunden, und in dem Umstand, daß die Notverordnung dem nächsten Landtage zur Zustimmung vorzulegen sei, noch viel weniger eine Analogie zum

---

[3]) Neuburger a. a. O. S. 4.
[4]) Neuburger a. a. O. S. 5.
[5]) Neuburger a. a. O. S. 6.

landesherrlichen Sanktionsrecht erblickt werden darf. Aber abgesehen von der Entstehung sind die geäußerten Wirkungen dem Gesetze gegenüber verschiedene. Denn während das Gesetz entgegenstehende Rechtsvorschriften prinzipiell beseitigt, suspendiert die Notverordnung deren Wirkung nur für die Dauer ihrer Geltung und ihre Gültigkeit und Verbindlichkeit tritt von selbst wieder ein mit der Aufhebung der Notverordnung. Dies bedeutet dem Gesetze gegenüber eine verminderte aktive materielle Kraft, der eine geringere passive formelle Kraft in dem Umstande gegenübersteht, daß es keiner Zustimmung des Landesherrn bedarf, falls die Volksvertretung die geregelte Notverordnung aufhebt.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen über die juristische Natur der Notverordnung sei der Boden des bayerischen Rechtes betreten.

Während die meisten deutschen Staaten, die dem Monarchen ein Notverordnungsrecht beilegen, dieses Recht in der Verfassung ausdrücklich statuieren,[6]) erwähnt die bayer. Verfassungsurkunde die Befugnis des Monarchen zum Erlaß von Notverordnungen nicht. Offenbar glaubte der Verfassungsgeber dieses selbstverständliche Recht dem König nicht besonders beilegen zu müssen, und man darf annehmen, daß für die bayerische Verfassung gleichfalls die Grundsätze des Art. 14 der Charte constitutionelle v. 4. 6. 1814 hatten maßgebend sein sollen, welche den im gleichen Zeitraum entstandenen Verfassungsurkunden von Baden und Württemberg zum Vorbild diente.[7])

Nun reicht diese Absicht des Verfassungsgebers selbst in Verbindung mit der dargelegten Auslegung des § 7 Titel VII VU., die dem königlichen Verordnungsrecht als Basis dient, zur Begründung eines königlichen Notverordnungsrechtes, naturgemäß nicht aus; zur Statuierung eines so exzeptionellen Rechtes bedarf es positiver gesetzlicher Bestimmungen. Dieser alsbald empfundenen Notwendigkeit wurde erst das Polizeistrafgesetzbuch gerecht. Die Regelung des Notverordnungsrechtes an dieser

[6]) vgl. Georg Meyer a. a. O. S. 577 ff.

[7]) Ebenso Zöpfl, Grundsätze des Staatsrechtes 4. Ausg. Bd. 2 S. 612. And. A. Sobernheim a. a. O. S. 10.

Stelle war um so mehr angebracht, als das im Polizeistrafgesetzbuch entwickelte System der Verordnungsdelegation an sich die Gewährung eines Notverordnungsrechtes wünschenswert machte. Suchte auch das Spezialtätsprinzip möglichst alle Fälle zu berücksichtigen, so konnten doch außerordentliche Vorkommnisse eintreten, auf die keine der vorhandenen Strafbestimmungen anwendbar war; für solche außerhalb des Bereiches menschlicher Voraussicht liegenden Möglichkeiten schuf man ein Notverordnungsrecht, das man unter den Begrenzungen des Art. 9 PolStGB. in die Hand der Krone legte.[8])

Die Gestattung von Notverordnungen verstößt keineswegs gegen den Geist der Verfassung. Denn da sich das Notverordnungsrecht nur auf dem Gebiete der Sicherheitspolizei bewegt, somit indirekt die Gewähr gibt, daß damit die umfassenden Machtbefugnisse eines allgemeinen Staatsnotrechts ausgeschlossen sind, kann es niemals der Staatsregierung als Deckmantel für Angriffe auf die Verfassung dienen.[9]) Sehr mit Recht hat der Abg. Dr. Edel bei den Beratungen über den Entwurf des Polizeistrafgesetzbuches bemerkt,[10]) es dürfe von einer Gesetzgebung weiser sein, für außerordentliche Fälle, deren Nichteintreten niemand verbürgen könne, auf legalem Wege Vorkehrung zu treffen, als durch Versagung eines jeden gesetzlichen Auskunftsmittels die Staatsregierung zur Überschreitung der gesetzlichen Schranken zu provozieren.

Daß die Kammer bei der Gewährung des Notverordnungsrechtes auch nicht gegen den geschriebenen Buchstaben der Verfassung zu verstoßen glaubte, beweist die Ablehnung des Antrages Völk,[11]) der in der Statuierung eines Notverordnungsrechtes eine Verfassungsänderung erblickte und die Gewährung dieses Rechtes nur im Wege des Verfassungsänderungsverfahrens für möglich hielt.

---

[8]) vgl. Edel, Das PolStGB. für das Königr. Bayern v. 26. 12. 1871 S. 81.

[9]) Neuburger a. a. O. S. 16.

[10]) Verhandl. des Gesetzg. Aussch. der AbgK. 1859—1861 Beil. Bd. 2 S. 159 Nr. 3 Abs. 1.

[11]) Verhandl. des Gesetzg. Aussch. der AbgK. 1859—1861 Beil. Bd. 5 S. 30 ff. Abs. 2.

Immerhin hat das bayerische Notverordnungsrecht, das sich nicht auf eine Verfassungsnorm, sondern nur auf ein einfaches Gesetz gründet, einen eigenartigen Charakter. Es ist, um mit Neuburger zu reden,[12]) ein Produkt der Interpretation des Titel VII § 2 VU.; es füllt eine Lücke der Verfassung aus, welche der Verfassungsgeber bewußten Willens offen ließ, weil er das Notverordnungsrecht für eine Selbstverständlichkeit hielt, das er dem König nicht erst ausdrücklich zubilligen zu müssen glaubte.

Zur Geschichte der Entstehung des Notverordnungsrechtes in Bayern seien folgende kurze Bemerkungen eingeschoben.

Die zwei 1. Entwürfe eines Polizeistrafgesetzbuchs v. 16. 8. 1851[13]) und v. 18. 11. 1855[14]) sprechen noch an keiner Stelle von dem königlichen Verordnungsrechte, offenbar in der Absicht, es innerhalb der Schranken des Polizeistrafgesetzbuchs bei der bisherigen Übung zu belassen. Erst eine Umarbeitung dieses 2. Entwurfs brachte eine Unterscheidung[15]) in königlichen Verordnungen in oberpolizeiliche und solche, die von der Distrikts- oder Lokalverwaltung erlassen werden.

Erst der 3. Entwurf v. 4. 6. 1860[16]) sieht in den Art. 32—34 für bestimmte wichtige Fälle ein Notverordnungsrecht vor, das vom König bis herab zu den Gemeindebehörden allen Polizeistellen innerhalb der Grenze ihrer gesetz- und verordnungsmäßigen Zuständigkeit eingeräumt wird. Gegen eine mißbräuchliche Anwendung dieses exzeptionellen Rechtes glaubte man dadurch genügende Kautelen geschaffen zu haben, daß die Notverordnungen in der Festsetzung des Strafrahmens durch den Art. 34 des Entwurfs begrenzt waren, daß sie dem richterlichen Prüfungsrechte unterworfen waren und, insofern sie dauernd für das gesamte Staatsgebiet Geltung haben sollten, dem Landtage zur Genehmigung vorgelegt werden müßten.

---

[12]) a. a. O. S. 17.

[13]) Verhandl. des Gesetzg. Aussch. der AbgK. 1851/52 Beil. Bd. 2 S. 203 ff.

[14]) Verhandl. der AbgK. 1855/56 Beil. Bd. 2 Beil. 51, S. 205 ff.

[15]) In den Art. 24—31.

[16]) Verhandl. des Gesetzg. Aussch. der AbgK. 1859/61 Beil. Bd. 2 S. 64.

Trotzdem mußten sich gegen diese Art der Regelung alsbald gewichtige Bedenken geltend machen.

Bedenklich erschien es zunächst, die Polizeibehörden aller Grade mit einem Notverordnungsrecht so bedeutenden Umfanges auszustatten, das die reichhaltige Strafenskala des Art. 34 nicht, wie es die Absicht war, einschränkte, sondern zur reichlichen Anwendung geradezu herausforderte. Die Möglichkeit, örtliche Vorschriften bei vermeintlichem Bedürfnis auf das ganze Staatsgebiet auszudehnen, und der oft recht bedeutende Aufschub der gesetzlichen Regelung bis zum nächsten Landtage mußte Bayern, wie Edel[17]) sagt, „geradezu zum gelobten Land des Polizeidespotismus machen". Dazu ergab sich noch nach den vorgesehenen Vorschriften die bedenkliche und durchaus unverständliche Inkonsequenz, daß der gesetzlichen Nachprüfung nur die vom Landesherrn erlassenen Notverordnungen unterworfen sein sollten; eine Möglichkeit, die Anordnungen der niederen Polizeibehörden zu regulieren, gab es nicht, so daß einer polizeilichen Willkür irreparabler Art von den Ministerien bis zu den Gemeindebehörden herab Tür und Tor geöffnet war.

Damit aber — und das war der bedenklichste Mangel der neuen Regelung — wird der ganze charakteristische Grundgedanke des bayer. Polizeistrafgesetzbuchs illusorisch, das ausgehend von der möglichsten Spezialität der polizeilichen Reate unter prinzipiellem Ausschluß einer allgemeinen Delegation eine wichtige Garantie der persönlichen Bewegungsfreiheit und eine möglichste Wahrung der bürgerlichen Rechtssphäre bringen will.[18]) Das Recht jeder Polizeibehörde, mit Notverordnungen in jedes beliebige Lebensgebiet der Staatsbürger einzugreifen, verwischt völlig die scharf gezogene Grenzlinie zwischen Recht und Unrecht, und die Art. 33, 34 gaben der Polizei die Möglichkeit, in beliebigen Fällen bisher Erlaubtes unter Strafe zu stellen.

Bedenken und Erwägungen dieser Art ließen deshalb den Abg. Dr. Edel alsbald eine Revision der Art. 33, 34 vorschlagen,

---

[17]) Edel, Komm. z. PolStGB. 1861 S. 172.

[18]) vgl. auch Thoma a. a. O. S. 223f.; Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 44ff.

und die von ihm beantragte Neufassung ist mit wenigen sachlich unbedeutenden Änderungen als Art. 38 PolStGB. v. 10. 11. 1861 Gesetz geworden. Die durch die Einführung des Reichsstrafgesetzbuchs notwendig gewordene neue Fassung des Polizeistrafgesetzbuches v. 20. 12. 1871 hat den Art. 38 mit einer unwesentlichen Änderung, die durch die Einführung des neuen Münzfußes nötig wurde, als Art. 9 rezipiert, der nun lautet:

„Außer den Fällen, in welchen die Gesetze auf Polizeivorschriften oder Verordnungen verweisen, können polizeiliche Vorschriften mit Strafandrohung nur durch königliche Verordnung und nur unter der Voraussetzung erlassen werden:

1. daß der Landtag nicht versammelt ist,
2. daß die Abwendung einer dringenden Gefahr für die Sicherheit des Staates, für Leben, Gesundheit oder Vermögen der Staatsangehörigen eine solche Vorschrift fordert,
3. daß in keinem Gesetze eine anwendbare Vorschrift oder die Befugnis zur Erlassung desselben vorgesehen ist,
4. daß die Übertretung mit Geldstrafe bis zu 150 Mk. oder 30 Tagen Haft im höchsten Maße bedroht wird.

Solche Verordnungen sind der nächsten Landtagsversammlung zur Zustimmung vorzulegen und treten außer Wirksamkeit, wenn diese Zustimmung vor dem Schlusse oder der Vertagung des Landtags nicht erfolgt ist“.

Auch diese endgültige Regelung beschränkt das bayerische Notverordnungsrecht materiell auf den Erlaß polizeilicher Vorschriften mit Strafandrohung, und verglichen mit den wesentlich bedeutsameren Notverordnungsbefugnissen anderer deutschen Staaten,[19]) hat man deshalb nicht mit Unrecht das

[19]) Im allgemeinen — so namentlich in Preußen und Sachsen — erstreckt sich das Notverordnungsrecht auf alle Gegenstände der einfachen, nicht verfassungsändernden Gesetzgebung. In Baden und Württemberg können sogar verfassungsändernde Bestimmungen im Wege der Notverordnung getroffen werden.

bayerische Notverordnungsrecht als qualifiziertes Polizeiverordnungsrecht bezeichnet.[20])[21]) Damit wird eine scharfe Scheidung zwischen öffentlichem und zivilem Recht geführt, und man genügte in Bayern so einer Kardinalforderung des modernen Rechtsstaates, wenn man das weite und wichtige Gebiet des bürgerlichen Rechts der Notverordnungsgewalt des Landesherrn entzog. Nur auf öffentlichrechtlichem Gebiet dürfen sich die Notverordnungen des Königs bewegen, und auch da ist ihre Wirksamkeit auf genau bestimmte Zwecke begrenzt, die allerdings die höchsten materiellen und immateriellen Lebensgüter bezeichnen: auf die Sicherheit des Staates, auf den Schutz des Lebens, der Gesundheit, des Vermögens der Staatsangehörigen.

Daß man das Notverordnungsrecht nur dem König[22]) einräumte, war das Ergebnis der oben beredeten Bedenken. Es entspricht auch durchaus den monarchich-konstitutionellen Grundprinzipien, ein solch anormales Recht nur dem Landesherrn zu gewähren, der, abgesehen davon, daß er als Mittelpunkt der Staatsgewalt alle Funktionen der Staatshoheit in sich vereinigt, mit seinen verfassungsmäßig genau umgrenzten Befugnissen die sicherste Gewähr für die peinliche Ausübung dieses exzeptionellen Rechts bietet.

Dieses dem König allein eingeräumte Recht kann nur durch königliche Verordnung ausgeübt werden. Es kann also die Notverordnung selbst nicht eine Ermächtigung zum Erlaß von Polizeivorschriften mit Strafandrohung erteilen, und die Möglichkeit, daß Behörden niederer Art auf Grund der delegierenden Notverordnung ihrerseits Vorschriften erlassen, wird damit direkt ausgeschlossen. Noch eine weitere wichtige Grenze ist dem

---

[20]) vgl. Meyer a. a. O. S. 577 ff.

[21]) Unverständlich ist es aber, wie Sobernheim a. a. O. S. 10 dem bayerischen Staatsrecht ein Notverordnungsrecht überhaupt bestreiten will. Ist es auch seinem Umfange nach aufs alleräußerste begrenzt, so weist es doch alle typischen Merkmale eines Notverordnungsrechtes klar und deutlich auf.

[22]) Wichtig für die gegenwärtigen bayerischen Verhältnisse ist, daß dem Reichsverweser als dem Ausüber der Staatsgewalt für den König gemäß Titel VII § 27 VU. in Ansehung des Notverordnungsrechtes dieselben Befugnisse wie dem König zustehen.

Notverordnungsrechte gezogen: es darf sich nur praeter legem bewegen, ein Notverordnungsrecht contra legem gibt es in Bayern nicht. Denn Art. 10 PolStGB. bestimmt, daß keine königliche Verordnung mit Gesetzen in Widerspruch stehen darf; dieser Satz umfaßt auch die Notverordnungen, die ja in weiterem Sinne gleichfalls als Verordnungen anzusprechen sind. Die Vorschrift des Art. 10 PolStGB. versteht unter Gesetzen nicht nur bayerische Landesgesetze, sie findet ihre Ausdehnung auch auf das Reichsrecht, so daß der Erlaß von Notverordnungen auch überall da versagt ist, wo Reichsgesetze eine Materie erschöpfend geregelt haben.[23])

Wesentlich ist schließlich das Erfordernis, die Notverordnung dem nächsten Landtage zur Genehmigung vorzulegen.[24]) Erteilt der Landtag seine Zustimmung, so bleiblt die Verordnung in Kraft, verweigert er sie oder wird vor Schluß oder Vertagung der Session nicht über sie entschieden, so tritt sie ohne weiteres außer Kraft, ohne daß eine ausdrückliche Aufhebung seitens der Regierung erforderlich wäre.

Als verweigert gilt in Bayern die Zustimmung bereits dann, wenn eine Kammer ihre Genehmigung versagt hat.[25])

Wie jede Regierungshandlung des Königs bedarf die Notverordnung zu ihrer Rechtsverbindlichkeit nach dem Gesetze, die Verantwortlichkeit der Minister betr.,[26]) der Gegenzeichnung desjenigen Staatsministers, in dessen Geschäftskreis die Sache einschlägt und der damit die volle Verantwortlichkeit für ihren Inhalt übernimmt.[27])

Schließlich sei noch auf das Erfordernis einer ordnungsmäßigen Publikation hingewiesen. Da die bayerischen Not-

---

[23]) Dies gilt nicht nur für Strafsatzungen (vgl. EG. z. RStGB. v. 31. 5. 1870), sondern auch für verwaltungsrechtliche Bestimmungen; vgl. Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 331.

[24]) Dieses wichtige Erfordernis besteht nicht in Württemberg und Baden.

[25]) vgl. Georg Meyer a. a. O. S. 577 ff.

[26]) v. 4. 6. 1848.

[27]) Art. 4 u. 6 des zit. Gesetzes. In Preußen ist die Gegenzeichung des gesamten Staatsministeriums zur Gültigkeit einer Notverordnung nötig.

verordnungen stets für das gesamte Staatsgebiet erlassen werden, ist ihre Bekanntmachung durch das Gesetz- und Verordnungsblatt nötig; da sie damit auch für die Pfalz gelten, ist nach Art. 11 Abs. 2 PolStGB. außerdem ihre Publikation im Pfälzischen Kreisamtsblatt erforderlich.[28])

## § 6.

## Das königliche Verordnungsrecht und die richterliche Gewalt.

Das Verhältnis der Unterordnung und der rechtlichen Gebundenheit[1]) der Justiz der Gesetzgebung gegenüber ergibt, daß der Richter ein Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit nicht prüfen darf. Sein Prüfungsrecht erschöpft sich in der Erforschung, ob das, was ihm als Gesetz entgegentritt, auch wirklich im formellen Gesetzgebungsweg erzeugter Staatswille[2]) sei. Diese Garantie wird aber nach der heutigen Rechtsübung in der vorschriftsmäßigen Gesetzesverkündung gefunden; sie begründet für den Richter eine durch Gegenbeweis nicht widerlegbare Rechtsvermutung, daß der gesetzmäßig publizierte Akt der Legislative ein Gesetz von formeller und materieller Authentizität sei.

Wesentlich anders ist das Verhältnis der richterlichen Gewalt zur Verordnung. Die Verordnungsgewalt ist subjektiv als Ausfluß der vollziehenden Gewalt, also der Verwaltung, anzusehen, und die Tatsache, daß hier das Verhältnis der Unterordnung fehlt, daß vielmehr die Justiz der Verwaltung gleichgeordnet ist, bedingt, daß es hier ein ungeprüftes, unbesehenes Anwenden der Anordnungen der Verwaltung, wie sie sich in den Verordnungen verkörpern, für den Richter nicht gibt.

Der Richter wird vor allem seine Prüfung darüber anzustellen haben, ob die anzuwendende Verordnung sich in den

---

[28]) Hierzu vgl. die letzten Ausführungen über die Verkündigung königlicher Verordnungen unter § 8.

[1]) Hierzu vgl. Laband Bd. 2 §§ 84—94; Haenel, Staatsrecht Bd. 1 S. 711 ff.

[2]) v. Holtzendorff-Kohler, Enzykl. der Rechtsw. Bd. 2 S. 607.

Schranken und in der Zweckrichtung bewegt, die ihr das ermächtigende Gesetz anweist, ein Satz, der namentlich für das große Gebiet der Rechtsverordnungen, wie sie vorzüglich in Ausführungs- und Polizeiverordnungen in die Erscheinung treten, von Bedeutung ist. Für das Verhältnis der richterlichen Gewalt zu den Verordnungen wird sich also die Norm aufstellen lassen: Dem Richter ist grundsätzlich die Prüfung aller Verordnungen, sowohl der Reichs- wie der Landesverordnungen, erlaubt, es sei denn, daß ihm diese Befugnis verfassungsmäßig oder gesetzlich ausdrücklich entzogen ist.[3])

Suchen wir im bayerischen Rechte nach einer solchen Bestimmung, so findet sich keine, welche das Verbot der Nachprüfung königlicher Verordnungen mit der klaren Deutlichkeit der preuß. Verfassungsurkunde[4]) ausspricht. Die gesetzlichen Anweisungen erschöpfen sich in den Art. 10 u. 15 PolStGB.

Art. 10 sagt:

„Keine Verordnung" — und damit sind nach Art. 8 PolStGB. nur die geltenden und künftig zu erlassenden königlichen Verordnungen gemeint — „darf mit Gesetzen in Widerspruch stehen".

Art. 15 sagt.:

„Bei der Aburteilung der durch Polizeivorschriften in Gemäßheit der Art. 3, 4, 5, 6, 7 u. 9 bedrohten Polizeiübertretungen darf nur die gesetzliche Gültigkeit, nicht aber die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der Vorschrift von dem Richter in Erwägung gezogen werden".

Die Meinungen über die Auslegung dieser beiden Artikel hinsichtlich des richterlichen Prüfungsrechts königlicher Verordnungen gehen in der Literatur nach zwei Seiten auseinander, die beiderseits von hervorragenden Namen der Wissenschaft vertreten werden.

Seydel[5]) hat festgestellt, daß über das Verhältnis der

---

[3]) v. Holtzendorff-Kohler a. a. O. Bd. 2 S. 608; vgl. Entsch. d. RG. in Zivils. Bd. 24 S. 3.

[4]) Preuß. VU. Art. 106 Abs. 2: „Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu".

[5]) a. a. O. Bd. 2 S. 338.

Art. 10 u. 15 PolStGB. eine abschließende Untersuchung nicht stattgefunden hat, wiewohl eine solche sehr vonnöten wäre.

In der Tat kommen auch beide Theorien, die sich mit der Auslegung dieser Artikel beschäftigen, zu unbefriedigenden Ergebnissen.

Seydel billigt dem Richter ein Prüfungsrecht königlicher Verordnungen auf Grund des Art. 15[6]) zu, weil weder dieser Artikel noch irgendein anderer dasselbe ausdrücklich und mit klaren Worten ausschließe. Das ergibt eine ebenso bedenkliche wie notwendige Folgerung: Art. 15 billigt dem Richter hinsichtlich der dort angeführten Art. 4—7 u. 9 unter geflissentlicher Vermeidung des Art. 8, der von den königlichen Verordnungen handelt, ein Prüfungsrecht hinsichtlich ihrer gesetzlichen Gültigkeit zu und verbietet es für diese Artikel ebenso ausdrücklich bezüglich ihrer Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit. Folgt man nun der Methode Seydels, daß das nicht ausdrücklich Verbotene erlaubt ist, so ergibt dies die eigentümliche Konsequenz, daß der Richter königliche Verordnungen nicht nur auf ihre gesetzliche Gültigkeit, sondern auch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit prüfen darf.

Neuburger[7]) kommt zu dem entgegengesetzten Ergebnis, indem er sich bei der Verneinung eines richterlichen Prüfungsrechts dem Zeugnis Edels[8]) anschließt und dem Art. 15 folgende Auslegung gibt: Die Nichterwähnung des Art. 8 in der Zahl der in Art. 15 namentlich aufgeführten Artikel, denen gegenüber ein beschränktes richterliches Prüfungsrecht statuiert wird, ergibt bei der befolgten enumerativen Methode den Sinn: bei der Aburteilung der in den genannten Artikeln bedrohten Polizeiübertretungen darf nur die gesetzliche Gültigkeit, bei den königlichen Verordnungen dagegen darf nicht einmal diese geprüft werden.

Auch diese Theorie kann nicht vollauf befriedigen, weil sie

---

[6]) Ebenso Oertmann, Bayer. Landesprivatrecht, Halle 1903, S. 23.
[7]) a. a. O. S. 47 ff.
[8]) Edel, Komm. z. PolStGB. 1871 S. 89.

keinen Weg zeigt, der den Widerspruch[9]) löst, der offenbar zwischen den Art. 10 u. 15 PolStGB. besteht.

Die Lösung der Frage scheint zwischen den beiden Extremen zu liegen.

Gegen die Richtigkeit der Seydelschen Auffassung sprechen zahlreiche gewichtige Gründe.

Zunächst sei der Schöpfer des Polizeistrafgesetzbuchs, der Abg. Edel, angeführt. Er, der als tätigster Mitarbeiter an diesem Gesetze nicht fremde Paragraphen auslegt, sondern die gewollte Absicht des Gesetzgebers kundgibt, bestreitet dem Richter in seinem Kommentar zum Polizeistrafgesetzbuch von 1871[10]) ein Prüfungsrecht königlicher Verordnungen. Am bedenklichsten an Seydels Theorie ist aber die bereits kurz angedeutete, nicht zu umgehende Folgerung aus der Seydelschen Deduktion. Folgert Seydel aus dem Fehlen des Art. 8 im Art. 15 den Bestand eines richterlichen Prüfungsrechts, so muß er ein solches nicht nur hinsichtlich der gesetzlichen Gültigkeit, sondern auch bezüglich der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit königlicher Verordnungen gelten lassen.

Damit würde aber der dem deutschen Staatsrechte völlig fremde Grundsatz eines materiellen objektiven Prüfungsrechts landesherrlicher Verordnungen aufgestellt.[11]) Diese Ansicht spricht aber nicht nur den obersten Rechtsgrundsätzen Hohn,[12]) „da der Richter über Rechtsnormen nur ein formelles, kein

---

[9]) Auf den auch Seydel bei der Kritik dieser Auffassung S. 338 hinweist.

[10]) a. a. O. S. 89: „Ausgenommen sind von der richterlichen Prüfung der gesetzlichen Gültigkeit die gemäß Art. 8 bestehenden und zu erlassenden Verordnungen.

[11]) vgl. insbes. die Entsch. d. RG. in Zivils. Bd. 60 S. 329: „... insbesondere muß aber dem Richter die Prüfung versagt bleiben, ob eine formell erlassene Polizeivorschrift im einzelnen Falle auch geeignet sei, ihren Zweck zu erreichen, denn ebensowenig wie dem Richter gestattet ist, die Gültigkeit eines eigentlichen Gesetzes um deswillen in Frage zu stellen, weil er seinen Inhalt für unzweckmäßig und unbillig erachtet, darf er die Rechtsverbindlichkeit einer andern kraft Delegation der gesetzgebenden Gewalt erlassenen Rechtsnorm von dem Ergebnisse dieser Prüfung abhängig machen".

[12]) Neuburger S. 45.

materielles Urteil hat“,[13]) sie würde auch das Verordnungsrecht der Krone in ein unbegreifliches und kompromittierendes Mißverhältnis zu dem Anordnungsrechte der untergeordneten Polizeibehörden bringen. Soll der Gesetzgeber, fragt man sich erstaunt, für die königlichen Verordnungen ein soviel weitergehendes Prüfungsrecht für nötig gehalten haben, wollte er für die Anordnungen des Königs ein Prüfungsrecht statuieren, das er für die polizeilichen Anordnungen aller niederen Verwaltungsbehörden rundweg verbietet?

Das heißt die Krone in ihrer Verordnungsbefugnis weit hinter jede Distrikts- und Ortspolizeibehörde zurücksetzen. Diese Auffassung führt zu einem Ergebnis, das der Stellung, die der König im bayerischen Verfassungsleben einnimmt, direkt zuwiderläuft. Nun fragt man sich, wo ist dem Richter dieses angebliche Recht eingeräumt? Positive Anhaltspunkte finden sich für Seydels Auffassung im Gesetz nirgends. Seine Theorie ist lediglich auf die Tatsache gestützt, daß das richterliche Prüfungsrecht für die königlichen Verordnungen nicht ausgeschlossen ist, im weiteren ist sie ein Produkt der sich auf dieser Auffassung logisch weiter bewegenden Deduktion.

Man wird die Forderung aufstellen, daß ein die königliche Verordnungsbefugnis derart einschränkendes Moment irgendwo mit klaren Worten normiert sein müsse, um so mehr, als die weit kleinere richterliche Befugnis, polizeiliche Anordnungen niederer Gattungen auf ihre Gesetzlichkeit zu prüfen, gleichfalls eine gesetzliche Normierung gefunden hat. Ein derartiges ungeheuer wichtiges richterliches Recht darf nicht nur auf dem Wege der zweifelhaften logischen Folgerung gefunden werden, und hier schlägt sich Seydel mit seinen eigenen Worten, wenn er sagt[14]): „Man macht Gesetze nicht bloß in Gedanken“.

Alle diese Gründe führen zu dem Ergebnis, den Bestand eines richterlichen Prüfungsrechts für die königlichen Verordnungen abzulehnen, und zwar in seinem ganzen Umfange.

---

[13]) Bischof, Verfassungsgesetz, Verordnung und richterliche Prüfungsgewalt usw., abgedr. in der Zeitschr. für Zivilrecht und Prozeß, Gießen 1860, S. 258 (zit. bei Neuburger S. 45).

[14]) a. a. O. Bd. 2 S. 33.

Denn es geht nicht an, nur das Prüfungsrecht, das die Notwendigkeit und Prüfungsbefugnis betrifft, abzulehnen, ohne auch die Prüfungsbefugnis der gesetzlichen Gültigkeit zu verneinen.

Nun wurde bereits oben angedeutet, daß ein solches Prüfungsverbot irgendwie statuiert sein muß. Seydel sagt: „Soll diese Untersuchung dem Richter verwehrt sein, so muß der Gesetzgeber sie verbieten, das aber hat er nicht getan". Ist das richtig? Man wird mit einem bestimmten Nein antworten müssen. Mit der wünschenswerten und eindeutigen Klarheit wie der preußische Gesetzgeber hat er es allerdings nicht getan. Man wird aber sein Verbot ohne Schwierigkeit aus dem Wortlaute des Art. 15 herauslesen können. Dort werden einzeln und namentlich alle Artikel aufgezählt, bezüglich derer der Gesetzgeber ein richterliches Prüfungsrecht festgesetzt wissen wollte, und diese Befugnis wird sofort genau umgrenzt. In dieser Aufzählung sucht man vergebens den Art. 8, der die königlichen Verordnungen behandelt. Zwingt dieser ausdrückliche Ausschluß des Art. 8 nicht zu dem Schluß, daß der Gesetzgeber mit dieser enumerativen Methode das Prüfungsrecht für das Gebiet der königlichen Verordnungen ausdrücklich und nicht mißzuverstehend hat ausschließen wollen? Für sich nimmt Seydel das Recht der logischen Folgerung im weitesten Maße in Anspruch, soll es für die Gegenansicht, die ohne Spitzfindigkeiten zu diesem Schluß drängt, versagt sein?

Es darf nicht bestritten werden, daß sich der Gesetzgeber bei der Festsetzung der hier erörterten Grundsätze klarer und bestimmter hätte ausdrücken können. Allein nach Lage der Dinge, mit der zu rechnen ist, dürfte doch sowohl die hier gelieferte Beweisführung einfacher und einleuchtender sein; sie hat außerdem nicht nur den Vorteil für sich, den monarchisch konstitutionellen Staatsgrundsätzen zu entsprechen, sie trifft auch, was selbst Seydel[15]) nicht bestreitet, für das bayerische Recht durchaus die ratio legis, und diese zu suchen und zu finden, muß bei jeder Gesetzesauslegung oberster Grundsatz bleiben.

---

[15]) a. a. O. Bd. 2 S. 338, 339.

Wie aber löst sich der scheinbare Widerspruch zwischen den Bestimmungen der Art. 10 u. 15? Besteht tatsächlich ein solcher? Seydel[16]) konstruiert einen solchen, indem er sagt: Bezeichnet Art. 10 eine königliche Verordnung, die mit Gesetzen nicht in Einklang steht, als ungültig und verbietet Art. 15 dem Richter die Prüfung der Rechtsgültigkeit, so hat sich der Gesetzgeber eines argen Widerspruchs schuldig gemacht. Denn was Art. 15 bestimmt, „wäre dann nichts anderes, als daß die gesetzwidrig erlassene Verordnung gleichwohl gültig sei, solange sie nicht zurückgezogen ist".

Diese Schwierigkeit, aus der Seydel[17]) keinen Ausweg sieht, löst sich ohne weiteres auf, wenn man nur zweierlei beachtet: einmal ist es natürlich, daß man den Begriff der „Gesetzwidrigkeit" von dem Art. 10 spricht, wohl von dem der „Gesetzungültigkeit", unterscheidet, von dem Art. 15 redet. Man wird nach dem hier vorgetragenen Standpunkte für das bayerische Recht den kurzen Satz aufstellen können: „Gesetzwidrig" ist eine königliche Verordnung contra legem, „gesetzungültig" ist eine solche praeter legem. Art. 15 verbietet nur die Prüfung einer Verordnung, auf ihre gesetzliche Gültigkeit, Art. 10 dagegen verlangt eine Prüfung, die darauf abzielt, ob die Verordnung nicht bestehenden Gesetzen[18]) zuwiderlaufe.

Darin ist bereits angedeutet, was zum andern nötig ist, nämlich die richtige Auslegung des Art. 10. Seydel argumentiert: Art. 10 stellt wohl die Ungültigkeit einer gesetzwidrigen Verordnung fest, allein die Verwertung dieser Erkenntnis verbietet ihm Art. 10. Diese Ansicht krankt an der Auffassung, Art. 10 mache lediglich die Feststellung der Ungültigkeit zur Pflicht, gebe aber keine Handhabe, diese Feststellung zu verwerten. Selbstverständlich enthält Art. 10 die stillschweigende Weisung für den Richter, eine königliche Verordnung daraufhin zu untersuchen und ihr gegebenenfalls die Anwendung zu versagen.

---

[16]) a. a. O. S. 338.

[17]) a. a. O. Bd. 2 S. 338.

[18]) Unter Gesetzen sind sowohl die Landesgesetze wie die Reichsgesetze verstanden; ebenso Riedel-Suttner S. 54 Anm. 4.

Mit Recht weist Neuburger[19]) darauf hin, daß ohne diese Annahme, die für das Verhältnis von Reichsrecht zum Landesrecht eine beweisentbehrliche Selbstverständlichkeit[20]) ist, der Art. 10 eine lex imperfecta sei.

Wir gelangen damit zu folgendem Ergebnis: Art. 15 verbietet dem Richter hinsichtlich königlicher Verordnungen eine Prüfung sowohl auf ihre gesetzliche Gültigkeit wie auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit, dagegen gibt ihm Art. 10 die Anweisung, zu untersuchen, ob die anzuwendende Verordnung nicht mit einem Gesetze in Widerspruch stehe. In dieser einzigen Untersuchung erschöpft sich sein Prüfungsrecht. Er wird deshalb auch eine Verordnung anzuwenden haben, die wohl von dem Mangel der Gesetzwidrigkeit frei ist, die aber z. B. ohne Delegation praeter legem ergangen ist.

Nach dieser Auffassung löst sich auch ohne Schwierigkeit die von Seydel[21]) angeschnittene, aber nicht entschiedene Frage, wie sich der Richter zu einer königlichen Verordnung zu stellen habe, die mit einem Reichsgesetze in Widerspruch stünde.

Selbstverständlich bindet eine solche Verordnung den Richter nicht; denn abgesehen von Art. 2 RV., der übrigens auch ohne besondere Weisung eine richterliche Prüfungspflicht begründet, wird den Richter seine Prüfungspflicht nach Art. 10 diesen Widerspruch mit dem betreffenden Reichsgesetz feststellen und ihn die Verordnung eo ipso aus dem Kreise der von ihm anzuwendenden Normen ausscheiden lassen.

Wesentlich einfacher ist das Verhältnis der königlichen Notverordnungen zu der richterlichen Gewalt.[22]) Diese Beziehungen regelt der Art. 15, indem er dem Richter die Befugnis einräumt, bei der Aburteilung der durch eine Notverordnung bedrohten Übertretung die „gesetzliche Gültigkeit“ der Notverordnung zu untersuchen. Zu seiner Verpflichtung, die „gesetzliche Gültigkeit“ zu prüfen, gehört vor allen Dingen die Prüfung,

---

[19]) a. a. O. S. 46; vgl. Olshausen, EG. z. RStGB. § 2 S. 14ff.

[20]) Ebenso Oertmann a. a. O. § 7 III S. 24; vgl. auch Edel, Komm. z. PolStGB. 1871 S. 8.

[21]) a. a. O. Bd. 1 S. 339.

[22]) Hierzu vgl. Neuburger a. a. O. S. 47ff.

ob die Voraussetzungen des Art. 9 PolStGB. zum Erlaß der Notverordnungen gegeben sind, ob eine dringende Gefahr für den Staat oder für Leben, Gesundheit oder Vermögen der Staatsangehörigen vorhanden war.[23])

In der Untersuchung dieser Frage erschöpft sich das richterliche Prüfungsrecht; vor allem darf im Falle der Bejahung dieser Frage die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Notverordnung, wie sie tatsächlich erlassen wurde, nicht Gegenstand der richterlichen Untersuchung sein (Art. 15 PolStGB.).

Man hat auf die Gefahr hingewiesen, daß das richterliche Prüfungsrecht der gesetzlichen Gültigkeit einer Notverordnung dadurch illusorisch werden könne, daß man die Notverordnung in der Form einer gewöhnlichen königlichen Verordnung erlasse, die, wie oben auseinandergesetzt, auch bezüglich ihrer gesetzlichen Gültigkeit keiner richterlichen Prüfung unterliege.

Diese Gefahr darf man mit Neuburger als eine nur scheinbare bezeichnen.

Denn vor allem steht ja dem Richter das wichtige Recht aus Art. 10 PolStGB. zu, jeden Widerspruch mit einem formellen Gesetz sofort festzustellen, und außerdem scheint die richterliche Prüfungspflicht, ob die Verordnung ministeriell gegengezeichnet und so dem Art. 15 des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes v. 4. 6. 1848 genügt ist, genügende Garantie gegen eine mißbräuchliche Anwendung des königlichen Verordnungsrechts zu sein.

Stellt der Richter die Rechtsungültigkeit einer Verordnung fest, so ergibt sich für die durch sie bedrohte Übertretung ein freisprechendes Erkenntnis. Daraus folgt, daß die Feststellung der Ungültigkeit bezw. Ungesetzlichkeit stets nur für den konkreten Fall erfolgt, daß sie also auch nur für den konkreten Fall ihre Wirkungen äußern kann. Dem Richter steht also keine allgemeine Aufhebung einer Verordnung zu; er kann sie nur[24]) — was seine Tätigkeit von der Verwaltungskontrolle unterscheidet —, für den einzelnen Fall inhibieren.

---

[23]) vgl. auch Riedel-Suttner a. a. O. S. 54; Edel, Komm. z. PolStGB. 1871 S. 190; Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 337.

[24]) Neuburger S. 49f

## § 7.

## Die Reichsgesetzgebung und das königliche Verordnungsrecht. [2])

Aus dem Umstande, daß Bayern Mitglied und Gliedstaat des Deutschen Reiches ist, ergibt sich, daß neben den Begriff des Landesgesetzes der des Reichsgesetzes tritt. [2]) Das Recht zur Gesetzgebung ist dem Reiche im Art. 2 RV. eingeräumt, wo es heißt: „Innerhalb des Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen". Dieser Satz besagt, daß bestimmte Gegenstände der Gesetzgebungsgewalt der Einzelstaaten entzogen und dem Reiche zur gesetzlichen Regelung überwiesen sind, mit der Maßgabe, daß „Reichsrecht das Landesrecht bricht".

Dieser oberste Grundsatz beherrscht das ganze Verhältnis von Reichsrechts und Landesrecht; er schließt von vornherein jede Landesgesetzgebung contra legem imperii aus.

Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die andern möglichen Beziehungen zwischen Reichsrecht und Landesrecht, so ergibt sich folgendes:

Für manche Gebiete ist gemäß der Reichsverfassung den Einzelstaaten das Recht der Gesetzgebung ganz genommen und die ausschließliche Regelung gehört zur Kompetenz des Reiches.

Diese betrifft alle diejenigen Materien, welche reines Bundesrecht zum Inhalt haben, die also den Machtbereich des Einzelstaates überragen und somit eine landesrechtliche Regelung überhaupt ausschließen, z. B. die Verhältnisse der Kriegsmarine (Art. 53 und Art. 4 Ziff. 14), der konsularischen Vertretung im Ausland (Art. 56 und Art. 4 Ziff. 7), des Reichspostwesens (Art. 48 und Art. 4 Ziff. 10).

---

[1]) Hierzu vgl. Laband 3. Aufl. Bd. 1 S. 577 ff., 586 ff.; v. Holtzendorff a. a. O. Bd. 2 S. 597 ff.; Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 341 ff.; vgl. Oertmann, Bayer. Landesprivatrecht S. 1 ff.

[2]) vgl. Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 341; Laband Bd. 1 S. 93 ff.

Im weiteren sind diejenigen Materien, bei denen die Ausschließlichkeit der Gesetzgebungskompetenz in einer besonderen Verfassungsbestimmung statuiert und damit eine an sich mögliche landesrechtliche Regelung ausgeschlossen ist (z. B. das gesamte Zollwesen, gewisse indirekte Steuern, wie auf Salz, Tabak, Zucker, [Art. 35 und Art. 4 Ziff. 2]).

Schließlich sind es diejenigen Angelegenheiten, die nach Art. 4 RV., reichsgesetzlich geregelt werden können und bezüglich derer das Reich in erkennbarer Weise eine erschöpfende Regelung vorgenommen hat. Als solche seien die Kodifikationen des bürgerlichen Rechts, des Handelsrechtes, des Strafrechtes usw. genannt. [4]) In allen diesen Fällen hat die Ausschließlichkeit der Reichsgesetzgebung zur Folge, daß bestehendes Landesrecht, soweit solches nach Art der Materie möglich war, außer Kraft gesetzt und ein ferneres Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht des Einzelstaates für die betreffende Angelegenheit ausgeschaltet wird, insofern es sich selbständig praeter legem imperii betätigen will.

Auf dem zweiten Gebiet ist dem Reiche ein Gesetzgebungsrecht überhaupt nicht übertragen und die Kompetenz der Gesetzgebung ist völlig bei den Einzelstaaten geblieben, so im Kirchen-, Schul- und Unterrichtswesen. Oder aber das Reich überträgt sich wohl das Recht der Gesetzgebung in bestimmten Angelegenheiten, ohne aber dem Einzelstaate dieses Recht zu entziehen. So für die Mehrzahl der in Art. 4 bezeichneten Materien. Hier konkuriert die beiderseitige Kompetenz, die Überweisung besagt nur, daß das Reich das Recht hat, die Angelegenheiten von Reichs wegen zu regeln, daß aber dem Landesrecht die Kompetenz der Gesetz- und Verordnungsgewalt uneingeschränkt verbleibt, solange das Reich von seinem Rechte keinen Gebrauch macht. [5])

---

[3]) v. Holtzendorff a. a. O. Bd. 2 S. 597.

[4]) Hier ist natürlich von ausdrücklichen Vorbehaltungen, wie solche für die Landesgesetzgebung in dem EG. gemacht werden, abzusehen.

[5]) Das Schlußprotokoll zum Bündnisvertrage mit Bayern v. 23. 11. 1870 sagt in Ziff. 6: „Als unbestritten wurde . . . zugegeben, daß selbst bezüglich der der Bundeslegislative zugewiesenen Gegenstände, die in den einzelnen

Hier kann in beiden Fällen autonomisches [6]) Landesrecht entstehen, praeter legem imperii, dessen ganze Beziehungen zum Reichsrechte sich in dem Grundsatze regeln: Reichsrecht bricht Landesrecht und sich in dem Gesetzgebungsverbot contra legem imperii erschöpfen. Da die hier von dem Einzelstaate erlassenen Rechtsnormen autonomischen Charakter haben, ergehen sie naturgemäß in den Formen, die das jeweilige Landesstaatsrecht für ihren Erlaß vorschreibt.

Der Erlaß königlicher Verordnungen in Bayern ist für diese Gebiete nur unter den oben beschriebenen allgemeinen Voraussetzungen möglich, für ihre Form und ihre Grenze gelten genau die sich aus den gemachten Darlegungen ergebenden Grundsätze. Da in diesem Falle bayerisches Recht und nicht Reichsrecht statuiert wird, geht naturgemäß auch die Sanktion von der bayerischen Staatsgewalt aus.

Näher und enger und deshalb für die Darstellung am wichtigsten sind die Beziehungen von Reichsrecht und Landesrecht auf dem Gebiete, wo das Reichsrecht Materien wohl regelt, aber zur Ergänzung der aufgestellten Normen sich der landesrechtlichen Gesetzgebung bedient; damit ist die große Zahl der Fälle gemeint, wo zu einem Reichsgesetze landesrechtliche Anordnungen intra legem erlassen werden.

Solche Anordnungen können sowohl als autonomische Normen wie als delegierte Normen ergehen. Es ist oft eine schwierige Frage der Interpretation, die von großer Erheblichkeit ist, festzustellen, in welcher Form eine vom Einzelstaat erlassene Norm ergangen ist, auf welche ein Reichsgesetz Bezug nimmt. [7]) Autonomischer Natur sind die landesrechtlich zu treffenden Anordnungen dann, wenn sie im Rahmen des erlassenen Reichsgesetzes

---

Staaten geltenden Gesetze und Verordnungen so lange in Kraft bleiben und im bisherigen Wege der Einzelgesetzgebung abgeändert werden können, bis eine bindende Norm vom Bunde ausgegangen ist".

[6]) Über den Begriff der Autonomie im deutschen Staatsrecht, vgl. Laband Bd. 1 S. 97.

[7]) Die Frage ist namentlich für das richterliche Prüfungsrecht von großer Wesenheit.

[8]) vgl. Laband Bd. 1 S. 578.

ausdrücklich von dem reichsgesetzlich normierten Gebiete abgegrenzt sind und dieser Teil der Materie dem Landesrechte überwiesen wird, das ihn nach den im Gesetze bezeichneten Richtlinien event. nach seinen besonderen Bedürfnissen regelt.[9])

Es ergehen also auch hier selbständige Akte der landesherrlichen Gesetzgebungsgewalt, denen in dem Reichsgesetze ihre allgemeine Zweckrichtung vorgeschrieben ist. Daraus ergibt sich, daß es auch hier Sache der einzelstaatlichen Regelung ist, in welcher Form die autonomisch zu findenden Normen ergehen sollen.

Nicht so bei den delegierten Anordnungen. Sie charakterisieren sich lediglich als Ausführungsbestimmungen auf einem reichsgesetzlich im einzelnen geregelten Gebiete. Da sie als solche als Bestandteile der Reichsgesetzgebung anzusprechen sind, ist es auch von der besonderen Bestimmung des Reichsgesetzes abhängig,[10]) ob die vom Einzelstaate zu findenden Ausführungsbestimmungen im Wege der Landesgesetzgebung, im Wege landesherrlicher Verordnung oder durch Erlaß einer obersten Staatsbehörde zu ergehen haben.[11])

Diese beiden hier beschriebenen Formen werden allerdings nicht streng geschieden etwa dahingehend, daß in einem Reichsgesetze entweder nur die eine oder andere Form der Delegation Verwendung fände. Vielmehr hat Laband an zahlreichen Beispielen gezeigt,[12]) daß in einem und demselben Reichsgesetze beide Formen vorkommen können.

Aus der Natur der delegierten Bestimmung ergibt sich, daß ihre Rechtsgrundlage in einer ausdrücklich delegierenden Gesetzesbestimmung zu suchen ist, mit deren Bestand die delegierte Norm steht und fällt, wie überhaupt auf das Verhältnis

---

[9]) Laband a. a. O. Bd. 1 S. 578.

[10]) And. A. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht Tübingen 1873, S. 174, der annimmt, daß solche delegierte Ausführungs-Bestimmungen nach den Erfordernissen des jeweiligen Landesstaatsrechts zu richten hätten.

[11]) Für bayer. Polizeiverordnungen setzt Art. 1 Abs. 2 ausdrücklich fest, daß mangels reichsgesetzlicher Regelung die Zuständigkeit durch königliche Verordnung festzustellen ist; vgl. hierzu Edel 1871 S. 54 ff.; vgl. Riedel a. a. O. S. 41 ff.; Seydel a. a. O. Bd. 2 S. 345.

[12]) a. a. O. Bd. 1 S. 578 Anm. 3.

des delegierten Satzes zum delegierenden Reichsgesetz die allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätze über Delegation Anwendung finden. [13])

Als Bestandteile eines Reichsgesetzes äußern sie natürlich auch alle Wirkungen eines solchen dem Landesrecht gegenüber, d. h., sie setzen jedes entgegenstehende Landesrecht außer Kraft, sie suspendieren die Kompetenz zur Gesetzgebung betreffs ihrer Materien.

Die Sanktion solcher delegierten Normen geht natürlich von der bayerischen Staatsgewalt aus, gleichwie auch der Geltungsbezirk derselben auf die Grenzen Bayerns beschränkt ist.

## § 8.

## Die Verkündigung der königlichen Verordnungen.[1])

Die Verfassungsurkunde, welche das Gebiet der königlichen Verordnung nicht ausdrücklich regelt, enthält demgemäß auch keine Bestimmungen über die Art der Verkündigung königlicher Verordnungen.

Nachdem der Beginn des 19. Jahrhunderts mit dem altherkömmlichen Brauche gebrochen hatte, wichtige landesherrliche Erlasse durch Ausruf vor der Kirche oder durch Anschlag bekanntzugeben,[2]) lebte sich allmählich der Modus ein, den auch das konstitutionelle Bayern beibehalten hat, die Befehle der gesetzgebenden Gewalt in besonderen Amtsblättern zu verkünden.

Das Münchner Intelligenzblatt bildete sich allmählich zum Gesetzblatt um, und indem ihm der Name eines „Kurpfalzbayerischen Regierungs- und Intelligenzblattes“ beigelegt wird, verfügt eine Verordnung v. 5. 10. 1799, daß künftig die „das allgemeine Beste betreffenden Landesgesetze und Verordnungen

---

[13]) vgl. hierzu Rosin S. 43; vgl. auch § 4 dieser Arbeit.

[1]) Hierzu vgl. auch Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 1 S. 157ff., Bd. 2 S. 339ff.

[2]) vgl. auch die Verordnung v. 5. 6. 1801, die außerdem noch bestimmte, daß besonders wichtige Erlasse „durch die Pfarrer in den Kirchen von den Kanzeln verkündigt werden sollen“.

aller Gattungen“ darin bekanntzugeben seien. Die kurfürstlichen Entschließungen v. 17. 10. und 23. 11. 1801 ordnen die Trennung des Regierungsblattes vom Intelligenzblatte an und lassen alle Verordnungen und Gesetze nur noch im Regierungsblatte erscheinen. Durch die Verordnung v. 1. 1. 1806 wurde an deren Stelle ein einziges amtliches Blatt gesetzt, das den Titel Königl. Bayer. Regierungsblatt führen sollte.

An seine Stelle traten durch Verordnung v. 29. 9. 1818[4]) zwei Blätter: das Gesetzblatt für das Königreich Bayern und das Allgemeine Intelligenzblatt. Das Gesetzblatt sollte nach Art. 2 Abs. 2 der Verordnung enthalten „Alle für das Reich geltenden Gesetze und Verordnungen in den verschiedenen Fächern der Staatsverwaltung mit den damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden ergänzenden Instruktionen“.

Die Bestimmungen dieser königlichen Verordnung blieben auch nach dem Erlaß der Verfassung zunächst in Kraft. Im Gesetzblatt wurden allerdings vom Jahre 1820 an nur noch die Gesetze und Landtagsabschiede zum Abdruck gebracht, alle übrigen Veröffentlichungen, insonderheit die königlichen Verordnungen, erscheinen im Allgemeinen Intelligenzblatt, das durch Ministerialentschließung v. 30. 12. 1820 die Bezeichnung „Regierungs- und Intelligenzblatt für das Königreich Bayern“ erhielt und seit 1826 den Namen „Regierungsblatt für das Königreich Bayern“ trägt.

Die genannten Blätter waren nur für die bayerischen Gebietsteile rechts des Rheins bestimmt. Für die Rheinpfalz, die durch den Vertrag mit Österreich v. 14. 4. 1816 wieder an Bayern gekommen war, wurde am 13. 5. 1816[5]) ein besonderes Amtsblatt gegründet, das im folgenden Jahre den Namen „Amtsblatt der Königl. Bayer. Regierung des Rheinkreises“ erhielt.

---

[3]) Für die „äußeren Provinzen“ Oberpfalz, Neuburg, Franken und Schwaben wurden außerdem von 1803 an unter Leitung des Landesdirektion besondere Provinzialregierungsblätter ausgegeben (Seydel Bd. 1 S. 158).

[4]) GBl. 1818 S. 5.

[5]) Endgültig erfolgte die Regelung der pfälzischen Gebietsfrage durch den Frankfurter Territorialrezeß v. 20. 7. 1819.

Dieses amtliche Organ wurde 1831 mit einem seit 1818 erscheinenden „Intelligenzblatt“ vereinigt. Für Gesetze, Verordnungen und Vollzugsvorschriften waren diese Blätter die einamtlichen Organe in der Pfalz.[6]) Von 1838 an führte das Blatt den Titel „Königl. Bayer. Amts- und Intelligenzblatt für die Pfalz“.

Seit 1854[7]) blieb die Bezeichnung als Intelligenzblatt weg, und der Titel war jetzt „Königl. Bayer. Kreisamtsblatt der Pfalz“.

Das Kreisamtsblatt blieb ausschließliches bayerisches offizielles Publikationsorgan in der Pfalz bis zum 25. 1. 1872, an dem die am 24. 1. 1872 erlassene Verordnung betr. Verkündigung der Gesetze und Verordnungen in Kraft trat. Darin war bestimmt:

Die Verkündigung der Gesetze und Verordnungen findet fortan, und zwar

a) bezüglich der Gesetze nur das Gesetzblatt,

b) bezüglich der Verordnungen, Bekanntmachungen und sonstigen allgemeinen Erlasse nur durch das Regierungsblatt für das Königreich Bayern statt.

Vom 1. 1. 1874[8]) wurde das Gesetzblatt mit dem Regierungsblatt vereinigt unter dem Namen „Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern“, in dem neben den Gesetzen und Landtagsabschieden auch die königlichen Deklarationen und Verordnungen publiziert wurden.[9])

Die ersten gesetzlichen Bestimmungen über die Art der Verkündigung der königlichen Verordnungen sind im Art. 40 PolStGB. v. 10. 11. 1861 getroffen, die unverändert in den Art. 11 PolStGB. v. 26. 12. 1871 übernommen wurden.

---

[6]) vgl. hierzu Geib, Handb. 3. Aufl. Bd. 1 S. 12 und insbes. Bl. f. adm. Prax. Bd. 7 S. 97.

[7]) Zufolge Ministerialentschließung v. 24. 11. 1853, ABl. S. 871.

[8]) Durch Verordnung v. 29. 10. 1873, RegBl. 1853.

[9]) Die Verordnungensammlung, welche früher Döllinger und später Freihr. v. Strauß herausgegeben hat, entbehrt jedes amtlichen Charakters. Es ist deshalb ohne jede rechtliche Bedeutung, ob eine Verordnung in dieser Sammlung zu finden ist oder nicht. Vgl. Seydel Bd. 2 S. 340.

Darnach sind königliche Verordnungen durch das Regierungsblatt, jetzt Gesetz- und Verordnungsblatt, zu verkündigen, wenn sie in der Pfalz in Wirksamkeit treten sollen, im Pfälzischen Kreisamtsblatt.

Mit dieser letzteren gesetzlichen Bestimmung stehen nun allerdings die Verordnungen v. 24. 1. 1872 und v. 29. 10. 1873, welche die Verkündigung der königlichen Verordnungen für das ganze Königreich[10]) durch das Gesetz- und Verordnungsblatt verfügen, in Widerspruch. Da der gesetzlichen Bestimmung des Polizeistrafgesetzbuchs diesen Verordnungen gegenüber unbedingt der Vorrang zu geben ist, so muß es bis zur gesetzlichen Abänderung der Bestimmung sein Bewenden haben. Die königliche Verordnung v. 29. 10. 1873 (wie früher die v. 24. 1. 1872) erleidet eine Einschränkung nach Maßgabe der besonderen Bestimmungen des Art. 11 Abs. 2 PolStGB.[11]) Den widersprechenden Bestimmungen hat man dadurch gerecht zu werden gesucht, daß man königliche Verordnungen nach Erlaß durch das Gesetz- und Verordnungsblatt auch im PfälzischenKreisamtsblatt abdruckte, da der Abdruck dort neben dem im Gesetz- und Verordnungsblatt betätigten zum Vollzug des Polizeistrafgesetzbuchs notwendig ist.

---

[10]) Also auch in der Pfalz.

[11]) Geib Bd. 1 S. 50; Seydel Bd. 2 S. 341; vgl. auch Riedel PolStGB. Art. 11 Anm. 5 S. 56.

Robert Noske, Borna-Leipzig, Großbetrieb für Dissertationsdruck.